



EESTI MAAÜLIKOOL
Metsandus- ja maaehitusinstituut

Märt Torop

**MAAKORRALDUSE PROBLEEMID AVALIKES HUVIDES MAADE
OMANDAMISEL**

LAND CONSOLIDATION PROBLEMS WITH LAND ACQUISITION

Magistritöö

Geodeesia, kinnisvara- ja maakorraldus

Juhendaja dotsent Siim Maasikamäe

Tartu 2021

Eesti Maaülikool		Magistritöö lühikokkuvõte	
Kreutzwaldi 1, Tartu 51006			
Autor: Märt Torop		Õppekava: geodeesia, kinnisvara- ja maakorraldus	
Pealkiri: Maakorralduse probleemid avalikes huvides maade omandamisel			
Lehekülgi: 50	Jooniseid: 12	Tabeleid: 1	Lisasid: 2
Õppetool:	Geomaatika		
ETIS-e teadusvaldkond:	4. Loodusteadused ja tehnika (maakorraldus)		
CERCS-i kood:	T260		
Juhendaja:	dotsent Siim Maasikamäe		
Kaitsmiskoht ja aasta:	Tartu, 2021		
<p>Avalikes huvides maade omandamise vajadus on igas ühiskonnas. Jätkusuutliku arendustegevuse printsiibi tagamiseks on oluline, et avalikust huvist lähtuvad protsessid kulgeksid osapooltele võimalikult sujuvalt.</p> <p>Käesoleva töö eesmärk oli välja tuua valik maakorraldusega seotud probleeme, mis kaasnevad avalikes huvides maade omandamisega. Uuringus on valitud neli probleemi, mida analüüsitakse kaasuste näitel. Analüüs käsitleb protsesside esinevate aspektide tekkepõhjuseid ning võimalikke lahendusi. Kaasuste analüüsi juures on läbi viidud ruumianalüüs ning dokumendianalüüs, toomaks välja protsesside tausta ning probleemide tekkepõhjuseid.</p> <p>Töö tulemusena leiti järgnev: 1) tükeldumise ning avalikust huvist rohkem omandamise juures on oluline roll omandamise menetleja kaalutlusel; 2) joonobjekti projekteerimise juures ei tuvastatud otsest seost maakorraldusnõuetega arvestamise osas ning maaomaniku kaasamise võimalust on regulatsioonides vähendatud; 3) protsessides esineb kohti, mida saab parandada ning suuremahuliste taristuobjektide kavandamine avaldab mõju kohalikule õigusruumile.</p> <p>Uurimistöö tulemusi on võimalik edaspidi kasutada teiste uurimistööde koostamisel ning samuti on võimalik töös esitatud probleemide edasine täiendav analüüs.</p>			
Märksõnad: Rail Baltica, tee projekteerimine, sundvõõrandamine.			

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51006		Abstract of Masters's Thesis	
Author: Märt Torop		Curriculum: Geodesy, real property- and land management	
Title: Land consolidation problems with land acquisition			
Pages: 50	Figures: 12	Tables: 1	Appendixes: 2
Department / Chair:	Geomatics		
Field of research and (CERC S) code:	4. Natural Sciences and Engineering (land management) T260		
Supervisor:	Siim Maasikamäe		
Place and date:	Tartu, 2021		
<p>Land acquisition is present in every society. Therefore, in the aim of keeping the sustainable development principle, it is necceary to have smooth processes in compulsory purchase practices for all parties.</p> <p>The aim of this thesis was to determine a selection of land consolidation related problems in land acquisiton. There were four problems selected in which each problem was illustrated with a specific case. The method used in this thesis is based on spatial- and legislative analysis. The goal was to bring out the legislative background and coplications of the processes.</p> <p>This research indicated the following: 1) the acquisitor has an important role of making consideration decisions in land fragmentation; 2) there was no direct relation detected between road designing and land consolidation requirements; 3) compulsory purchase processes contain issues that can be improved and large infrastructure projects generate an influence on local legislation.</p> <p>The results of this thesis can be used for future researches and land consolidation matters, that were examined in this thesis can be also be researched onward.</p>			
Keywords: Rail Baltica, road design, expropriation.			

SISUKORD

LÜHENDITE LOETELU.....	5
SISSEJUHATUS	6
1. TÖÖ TEOREETILISED ALUSED	8
1.1. Maa hankimine ja kompensatsioonimeetmete erisused.....	8
1.2. Kinnisasja avalikes huvides omandamine Eestis	10
1.3. Tee projekteerimine ja maakorraldus.....	16
1.4. Rail Baltica projekt	17
2. METOODIKA JA ANDMED.....	20
3. TULEMUSED.....	22
3.1. Enamomandatav maa	22
3.2. Katastriüksuse tükeldumine	26
3.3. Maakorraldus projekteerimisel	28
3.4. Joonobjektide tarvis ribade omandamine piiride muutmise teel	31
4. ARUTELU	34
JÄRELDUSED	40
KASUTATUD KIRJANDUS	42
LISAD	47
Lisa 1. KASVS järgne sundvõõrandamise protsess	48
Lisa 2. Rail Baltica raudtee eelprojekti krundijaotuskava	49

LÜHENDITE LOETELU

AÕS - asjaõigusseadus

FIG - International Federation of Surveyors

HMS – haldusmenetluse seadus

KAHOS – kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus

KASVS – kinnisasja sundvõõrandamise seadus

KEM - Keskkonnaministeerium

MaaKS – maakorraldusseadus

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

RVS – riigivaraseadus

TalTech – Tallinna Tehnikaülikool

TKTK – Tallinna Tehnikakõrgkool

TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve amet

SISSEJUHATUS

Käesolev töö põhineb maade avalikes huvides omandamisega kaasnevate maakorralduse probleemide analüüsil. Töö uurimisvaldkond on päevakohane, kuna maade omandamise vajadus on olemas igas ühiskonnas ning hea praktika loomiseks on tarvis protsesse kaasajastada. Avalikes huvides eramaade omandamisel on tõenäosus huvide konfliktide tekkeks, mille põhjusteks võivad olla kinnisasjade hindamine ning omanikule alles jääva kinnisasja edaspidine jätkusuutlik kasutus. Nimetatud valdkonna õigusruumis tehti 2018. aastal ulatuslik uuendus, mille tõttu on praktikad veel vähe ning seda pole veel põhjalikult teadustööde raames käsitletud. Probleemide kaardistamine on autori hinnangul oluline, kuna protsessides võivad ilmnedasjaolud, millele on tarvis tähelepanu pöörata. Töö teema on ka autori jaoks oluline, kuna autori igapäevatöö on seotud avalikes huvides omandamise menetluste läbiviimisega ning sellega seoses ka maakorraldusega seotud probleemide lahendamisega.

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja tuua valik maakorraldusega seotud probleeme, mis kaasnevad avalikes huvides maade omandamisega. Töö käigus lähenetakse probleemidele kaasuste näitel ning analüüsitakse protsessides esinevate probleemide tekkepõhjuseid ning võimalikke lahendusi. Töö on oma iseloomult kvalitatiivne uuring, mille raames viiakse läbi kaasuste ruumiline ning dokumendianalüüs. Töös tehtud analüüsi ning arutelu tulemusena võivad ilmnedasjaoludes, protsessides ning praktikates aspekte, mida on võimalik muuta paremaks.

Töö uuritakse kokku nelja probleemi kaasuste näitel. Esimese kahe kaasuse puhul hinnatakse katastriüksuse tükeldumisel tekkivat olukorda maakorraldusnõuete perspektiivist. Samuti on esimese kahe kaasuse puhul analüüsitud iseseisva kasutuse määramise kaalutlust omandamise menetluses ning peatükis 3.1. on antud ka ülevaade enamomandatud maade edasisest haldamisest. Kolmanda kaasuse analüüsi osas põhinetakse joonobjekti projekteerimisel maakorralduse arvestamisega, mille juures võrreldakse krundijaotuskavade koostamiseks etteantud nõudeid ning maaomaniku kaasamist eri regulatsioonide puhul. Peatüki laiem eesmärk on leida maakorralduse ja projekteerimise seoseid. Neljanda kaasuse puhul on uuritud olemasoleva joonobjekti tarvis ribade omandamise protsessi hetkel kehtiva

õiguse raames. Samuti on analüüsitud regulatsioonide muutumise mõju omandamise protsessidele, mille käigus antakse ka hinnang suuremahuliste taristuobjektide mõjule avaliku sektori regulatsioonidele. Kuna tegemist on kvalitatiivse uurimusega, siis suur osakaal töö analüüsist on saadud tulemuste analüüsil. Töös on kasutatud avalikest registritest saadavaid andmeid, kehtivat ning varasemalt kehtinud õigust, Rail Baltica eelprojekti, Maa-ameti ja Transpordiameti poolt saadud informatsiooni ning varasemaid teadustöid ja uuringuid.

Samast valdkonnast on varasemalt 2016. aastal Karmen Villemsoni poolt koostatud magistritöö „Tartu linna idapoolse ringtee postimaja liiklussõlme rajamisega seotud maakorralduslikud probleemid“, milles uuriti nimetatud liiklussõlme rajamisega seotud maade võõrandamise põhjuseid, allikaid ja võimalusi (Villemson 2016). Teise näitena saab välja tuua 2012. aastal koostatud Merli Virgi magistritöö teemal „Teede ehitamiseks vajaliku maa hankimise probleemid“, milles analüüsiti Mäo liiklussõlme ehitamisega kaasnenud kinnisasjade maakorralduslike omaduste muutust ning võimalusi maakorraldustoimingute läbiviimiseks (Virk 2012). Käesolev magistritöö erineb eelnimetatutest kõige rohkem õigusruumi osas, kuna 2018. aastal kehtestati uus regulatsioon maade omandamise jaoks, millega kaasnes ka MaaKS-i uuendamine.

Töö temaatikaga on võimalik jätkata uuringuid ka tulevikus, kuna kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus jõustus 2018. aasta juulis, mistõttu pole veel käesolevaks hetkeks kujunenud piisavalt praktikat statistilisteks uuringuteks. Käesolevas töös uuritud probleemide puhul on samuti võimalik uurida protsesside asjaolusid veel detailsemalt, mis võivad anda tulemuseks kasulikke lahendusettepanekuid.

1. TÖÖ TEOREETILISED ALUSED

1.1. Maa hankimine ja kompensatsioonimeetmete erisused

Avaliku huvi jaoks maade omandamine on olnud ülemaailmselt oluline küsimus, mille juures on erinevad riigid loonud enda regulatsioonid selle elluviimiseks. Et sundvõõrandamist vältida, on välja töötatud erinevaid meetmeid selle ellu viimiseks, mida on järjest edasi arendatud (Viitanen, Kakulu 2008). Läbiv printsiip kompenseerimise osas, mis peaks olema iga riigi õigusruumis olema sama, on järgmine – maa loovutaja majanduslik olukord peab jääma selliseks, nagu maa võõrandamist poleks toimunud. See tähendab, et maa omanik või puudutatud osapooled ei tohiks sattuda majanduslikult halba olukorda ning samuti tuleb vältida olukorda, kus omanik maksumaksja arvelt alusetult rikastuks (Kalbro, Lind 2007). Mõistet *avalik huvi* võib tõlgendada ka kommuuni heaolu nimel tegutsemiseks. Läbi ajaloo on igas ühiskonnas tekkinud olukorrad, kus sotsiaalse kommuuni elutingimuste parandamiseks tuleb viia läbi toiminguid, mis puudutavad väiksema ringi isikute omandi- või kasutusõiguseid (Reynolds 2010). Sellisteks olukordadeks võivad näiteks olla ka kõige elementaarsemad tegevused maakasutuse parandamiseks, mille abil parandatakse maa parimat kasutust suuremal alal ning mis on suures pildis tervele kogukonnale kasulik. Omandamise protsessi puhul on samuti oluline kõikide puudutatud osapoolte kaasatus ning läbipaistev ja legitiimne asjaajamine (Viitanen, Kakulu 2008). Rahvusvahelise maamõõtjate organisatsiooni (FIG) poolt on välja töötatud üldprintsiibid, mis peaks olema iga riigi avalikes huvides omandamise õigusruumi üldisteks suunitlusteks (Viitanen jt 2010):

- maade omandamise puhul ei tohi sundvõõrandamine olla eelistatud meetod;
- maade omandamise puhul peavad seotud osapooled olema õiglaselt koheldud;
- maade omandamine peab olema legitiimne;
- maade omandamise protsess tuleb läbi viia objektiivselt, sõltumatult ning eetiliselt;
- maade omandamine peab olema läbipaistev;
- maade omandamisega seotud kulud tuleb kanda omandamise läbiviijal;
- seotud osapooltel peab olema võimalus pöörduda kohtusse;
- seotud osapooltel peab olema õigus esindajatele (juriidiline esindus, ekspertide kaasamine).

Riigi arengu ning majanduse kasvuga käib kaasas ka vajadus luua uusi taristuid ning arendada nii elukondlikku kui ka teiste sektorite kinnisvara. Üheks omapäraseks näiteks selle osas on Hiina. Aastal 1949 oli Hiinas olevate linnade arv 79, mis oli aastaks 1999 kasvanud 667-ni. Selline plahvatuslik linnastumine on paratamatult kaasa toonud suurel määral maa omandi ja kasutuse ümberkorraldamisega seotud protsesse, mis on tingitud linnaruumi juurdeehituse ning vajalike taristute väljaehitamisega. Näiteks 1996. aastal omandas Hiina avaliku huvi eesmärgil 1018 ruutkilomeetrit maad (Chan 2003). Sellise pindala perspektiivi toomiseks võib seda võrrelda Hiiumaa (Hiiu saar koos 200 väikesaarega) pindalaga, milleks on 1023 ruutkilomeetrit (Hiiumaa looduskaitseobjektid 2012). Fakt, et ühes riigis on võimalik järjepidevalt ning suurtes mahtudes võõrandamisi ellu viia, viitab sellele, et süsteemi on järjepidevalt arendatud ning kompensatsioonimeetmed toimivad. Hiina puhul saab silmapaistva meetmena välja tuua haritava maa kompensatsioonimehhanismi ühe komponendi – omanikule makstakse 6-10 kordne viimase kolme aasta keskmine saagitulu (Chan 2003).

Teise riigina saab esile tuua Saksamaa, kus kompenseeritakse rahas omandatava vara väärtus koos kaasnevate kahjudega. Turuväärtus leitakse kinnisvaraturu analüüsist ning kaasnevate kahjude hindamine on iga kinnistu puhul erinev. Kaasnevad kahjud sõltuvad suuresti omandatavast kinnisasjast endast ning omaniku tegevusalast, seega kaasnev kahju on subjektikeskne. Samuti on kohustus hindamise juures välja tuua omanikule allesjääva kinnisasja suhtes kinnisasja väärtust tõstvad argumendid, mis kaasnevad avaliku huvi realiseerimisega (Voss 2010).

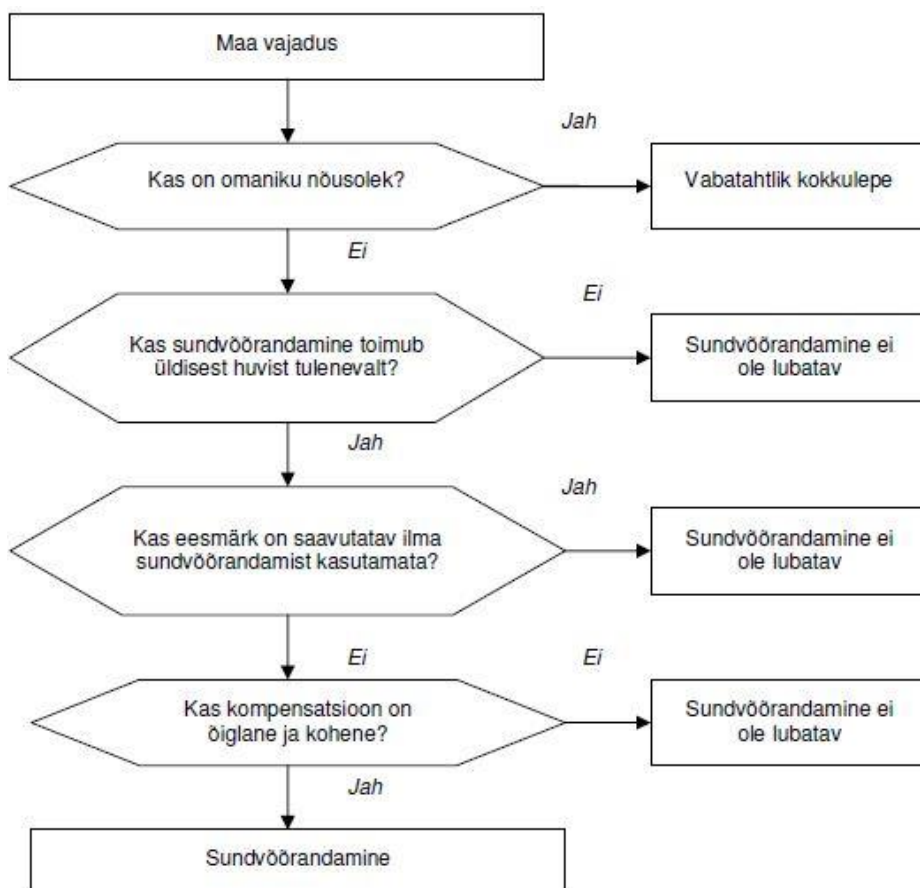
Põhjus, miks Hiina ja Saksamaa kompensatsioonimehhanismid üksteisest niivõrd erinevad, tuleneb sellest, et Hiina kinnisvaraturg ei toimi euroopa ühiskonnale harjumuspärase vabaturumajanduse printsiipide järgi. Palju maad on riigi omandis, suurem osa farmeritest rendib maad ühiskollektiivide käest ning maa omandiõigused on riigi poolt tugevamalt reguleeritud (Chan 2003). Seega on Hiina avalikes huvides maade omandamise mehhanism Euroopa ja ka muu maailma praktikate perspektiivist vaadates pigem ebaharilik.

1.2. Kinnisasja avalikes huvides omandamine Eestis

Käesolev peatükk annab lühikese ülevaate avalikes huvides kinnisasja omandamise regulatsioonide arengust. Töö konteksti mõttes on oluline siin välja tuua uue seaduse erisused võrreldes vana seadusega. Samuti on uue seaduse protsessikirjeldused oluliseks aluseks töö uurimisvaldkonna tausta seadmiseks.

Riigi võimalused maade omandamiseks on olnud vabatahtlikud kokkulepped või seadusega määratud sunduslik võõrandamine (Jürgenson 2007). Vabatahtliku võõrandamise võimalusteks olid tasu eest omandamine (tasu ning hüvitis rahas), kinnisasjade vahetamine ning ümberkruntimine. Kõige levinumaks meetodiks on olnud maa ostmine, kuna protsess on kiire ning see ei vajanud spetsiaalset seadusandlust (Bärg 2018). Kinnisasjade vahetamise puhul vahetati eraomandis olev maa samaväärse riigi- või munitsipaalomandis oleva maa vastu. Kui väärtused erinesid, kompenseeriti vahe rahas. Kolmanda vabatahtliku variandina on olnud maakorralduse läbiviimine, mille puhul muudetakse maakorraldusalas asuvate kinnisasjade piire selliselt, et avalikes huvides omandatav maa moodustatakse uue maaüksusena maade ümberpaigutamise teel (Jürgenson 2007). MaaKS-i varasemates redaktsioonides oli maakorraldustoimingute elluviimine ette nähtud hajaasustuses (MaaKS 2014, § 2 lg 1). Sisu poolest on varasemad MaaKS-i redaktsioonid olnud kohaldatavad nii tihe- kui ka hajaasustuses, kuid paraku ei olnud varasemate MaaKS-i redaktsioonide sõnastus maakorraldustoimingute osas ühemõtteliselt selge ning määratlemata oli hajaasustuse mõiste (Madise 2017). Samuti on Rail Baltica projekti raames TTJA poolt tellitud kompensatsioonimeetmete uuringu tulemustest näha, et ümberkruntimise kasutamine oleks teoreetiliselt võimalik, kuid selle rakendamise võimalused piiratud. Ümberkruntimise elluviimiseks on vaja maakorralduse ühe osalisena kaasata riigimaa. Riigimaa võõrandamiseks oli vaja ministeeriumi algatusel saada Vabariigi Valitsuse otsus, seega ei piisanud ümberkruntimise algatamiseks omandamise menetleja ning maaomaniku kokkuleppest. Kui riigimaa osaleb ümberkruntimisel, siis oleks pidanud jälgima ka RVS-i, mille kohaselt ei tohiks maakorralduses osaleva riigimaa väärtus väheneda rohkem kui 10%. MaaKS sätestas, et ümberkruntimine kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse, kuid samas ei olnud reguleeritud riigi pädevust riigimaade ümberkruntimisel (Analüüs Rail Baltic ... 2015).

Alates 22.02.1995 kuni 30.06.2018 kehtis Eestis KASVS, mille kohaselt oli võimalik kinnisasi sundvõõrandada juhul, kui kinnisasja omanikuga ei olnud võimalik sõlmida vabatahtlikku kokkulepet (KASVS 2017, § 2 lg 1). Sundvõõrandamise rakendamise otsustamise protsessiskeem on toodud joonisel 1.



Joonis 1. Eeltingimused sundvõõrandamise kasutamiseks (Jürgenson 2007)

Kui eeltingimused olid täidetud, võis otsustada sundvõõrandamise alustamise. Sundvõõrandamise protsess KASVS-i alusel on välja toodud käesoleva töö lisades (Lisa 1). KASVS-i alusel sundvõõrandamine oli mahukas ning rohke bürokraatiaga protsess, mis muuhulgas vajas ka Vabariigi Valitsuse otsust. Liigse ajakulu tõttu üritati seda vältida nii palju kui võimalik ning võimalusel prooviti saada pigem maaomanikega kokkuleppele (Jürgenson, Maasikamäe 2008).

01.07.2018 jõustus KAHOS, mis muutis oluliselt maade omandamise õigusruumi. KAHOS-e järgselt võivad viia Eestis avalikes huvides omandamise menetlusi läbi riigi huvi korral asjaomane ministeerium, Transpordiamet, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus või

Maa-amet ja kohaliku huvi korral valla- või linnavalitsus (KAHOS 2021, § 6 lg 3). KAHOS andis õigusselguse maade tasu ja hüvitiste eest, kinnisasjade vahetamise või riigi maakorraldusega omandamise kohta (Rennu 2018). KAHOS-e jõustumisega samaaegselt kehtestati uus MaaKS-i redaktsioon, mis erines varasemast olulisel määral.

Peamised põhjused, mis ajendasid MaaKS-i muutma, olid järgmised (Krinal 2018):

- maareform on lõpusirgel, asemele tuleb maakorraldus;
- maakatastri ja kinnistusraamatu andmete suur vastuolu;
- protseduur on seni olnud liiga bürokraatlik ja keeruline;
- maakorraldusega kaasnesid täiendavad kulud seoses tehingute notariaalse vorminõudega;
- ümberkruntimine ei ole praktikas rakendunud;
- vajadus teha toiminguid ja otsuseid riigi tasandil;
- anda kontroll maakorralduse üle maakatastrile.

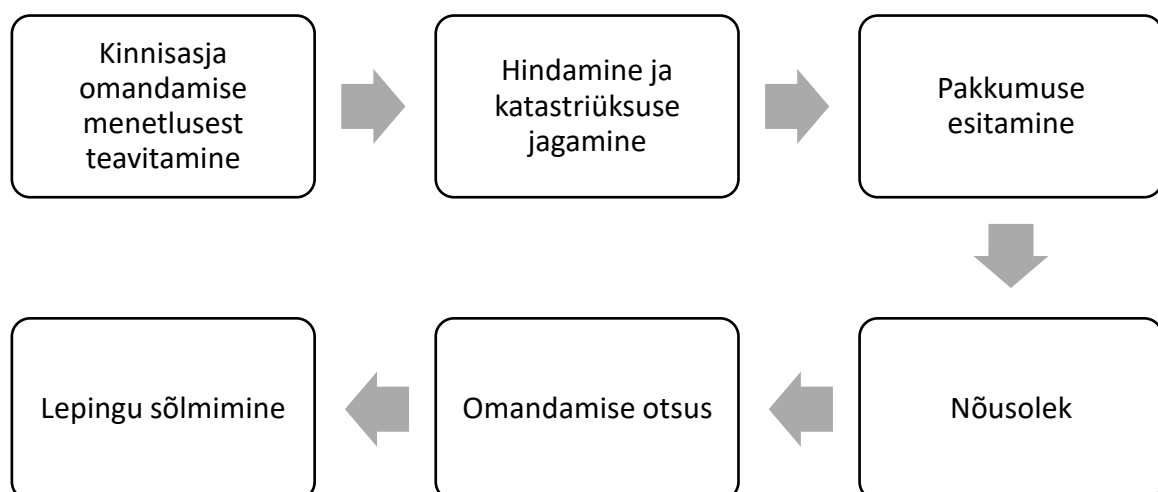
Uue MaaKS-i kehtestamisega toodi juurde ka mõiste *riigi maakorraldus*, mis on tähendab riigi huvi korral läbiviidavat maakorraldustoimingut (MaaKS 2018, § 29¹). Seega on uuendatud regulatsioonis palju paremad võimalused maakorralduse rakendamiseks avaliku huvi korral.

Kinnisasja avalikes huvides omandamine on üldmõiste, mida saab jagada omakorda *kinnisasja omandamiseks omaniku nõusolekul ning sundvõõrandamiseks* (Rennu 2018). Juhul, kui omandamise menetluses omanikuga kokkulepet ei saavutata, rakendatakse sundvõõrandamist. KAHOS pakub kokkuleppemenetluse võimalustena järgnevaid võimalusi:

- maa väljaostmine täiendavate hüvitistega (KAHOS 2021, § 11 – § 21);
- kiirmenetlus (KAHOS 2021, § 23);
- kinnisasjade vahetus (KAHOS 2021, § 24);
- riigi maakorraldus (KAHOS 2021, § 25).

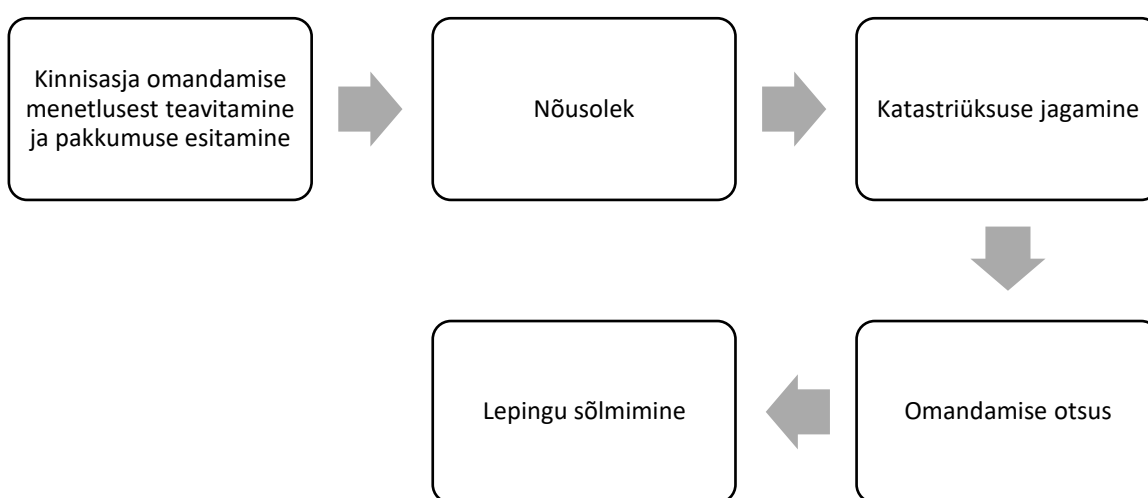
Juhul, kui omandamise menetluses ei õnnestu kokkulepet saavutada, otsustatakse kinnisasja sundvõõrandamine.

Kokkuleppel maa väljaostmise protsess on toodud joonisel 2. Tasu eest omandamise puhul on kõige keerulisemaks etapiks omandatava osa hindamine. Eraomanikel võivad olla väga subjektiivsed hinnangud oma maa väärtuse ning planeeringuga kaasnevate kahjude kohta. Kuivõrd kinnisasja hindamine on HMS-i järgselt haldusmenetluse toiming, tuleb seda tehes järgida võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid (HMS 2019, § 107). Seega on menetluse läbiviijal kohustus rakendada hindamistoimingute korraldamisel eraomanike võrdset kohtlemist. Menetlusökonoomia huvides on otstarbekas paralleelselt omandatava osa hindamisega korraldada ka omandatava kinnisasja (katastriüksuse) jagamine. Mõlemad toimingud on ajamahukad, kuna nende tööde läbiviijate leidmiseks võib eelnevalt tarvis minna hangete korraldamist. Mõõdistustööd võivad samuti osutuda probleemkohaks, kuna katastripiiride kvaliteet on halb. See on eelkõige tingitud erinevatest katastriüksuste moodustamise viisidest, mille täpsused on ebaühtlased (Koitjärv 2016). Kui omandatava kinnisasja mõõdistustööde käigus esineb mõne külgneva katastriüksusega piiride kindlakstegemine, on tõenäosus piirivaidluse tekkeks, mis omakorda takistavad omandamise menetluse jätkamist. Juhul kui mõõdistustööde käigus omandatava osa pindala muutub, on veel võimalik vastavalt hindamistulemust korrigeerida. Hindamisele tuginedes saab menetluse läbiviija esitada omanikule omandamise pakkumuse. Võimalike vastuväidete puhul toimuvad omandamise läbirääkimised. Kui saavutatakse kokkulepe, saab menetluse läbiviija otsustada kinnisasja omandamise haldusaktiga, mille alusel saavad osapooled sõlmida notariaalse lepingu kinnisasja võõrandamiseks.



Joonis 2. Kinnisasja tasu eest omandamise protsessietapid (autori joonis)

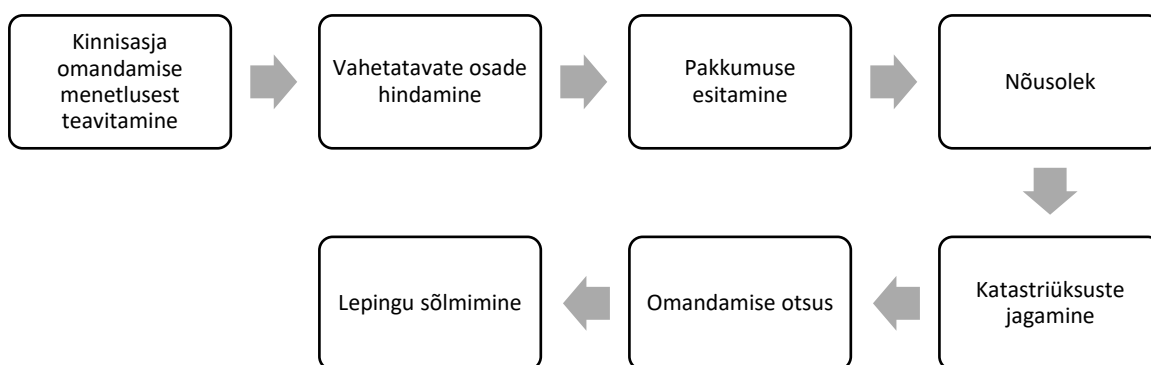
Kinnisasja omandamine kiirmenetluse korras erineb tasu eest omandamise protsessist selle võrra, et hindamistoimingut läbi viima ei pea ning omanikule ei maksta KAHOS-e järgset täiendavat hüvitist asjaajamise eest (KAHOS 2021, § 23 lg 3 ja lg 4). Kiirmenetluse protsess on välja toodud joonisel 3. Kiirmenetlust saab rakendada sellisel juhul, kui omandatava osa eeldatav väärtus jääb alla 0,3-kordse Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmise brutokuupalga (KAHOS 2021, § 23 lg 1). Küll aga võib omandatava osa mõõdistusel täpsustuda katastriüksuse piir selliselt, et omandatava osa pindala suureneb ning sellega seoses ei pruugi omandatava osa eeldatav väärtus jääda alla seaduses ette nähtud lubatud piiri.



Joonis 3. Omandamise kiirmenetluse protsessietapid (autori joonis)

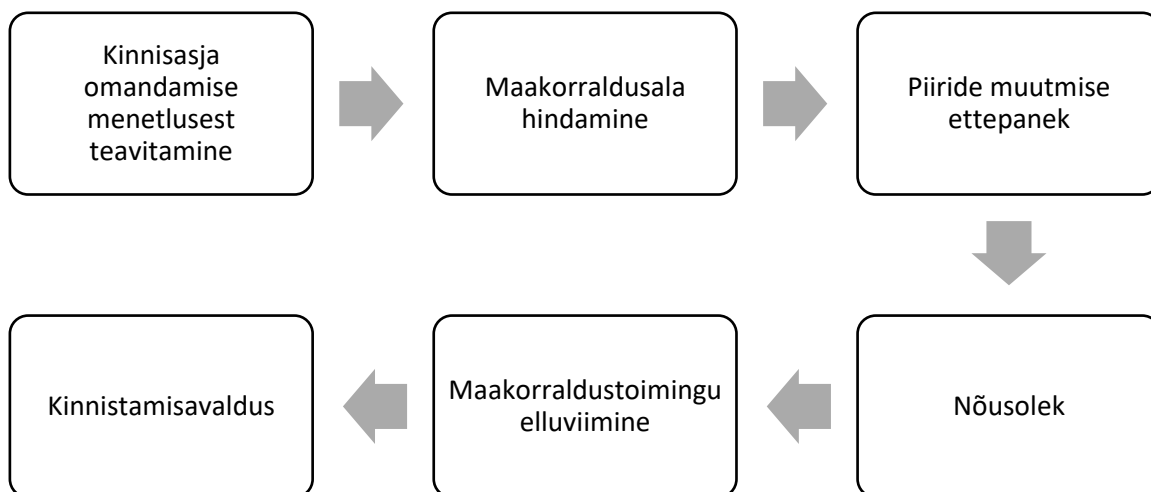
Kinnisasjade vahetamine on kokkuleppemenetlus, milles omaniku soovist tulenevalt proovitakse sarnases turupiirkonnas leida omandatavale osale vastav riigi omandis olev maa (KAHOS 2021, § 24). Vahetamise protsess on välja toodud joonisel 4. Erinevalt tasu eest omandamisest, kus omandamine põhineb kinnisasja hüvitusväärtusel, võetakse vahetamise puhul aluseks vahetatavate kinnisasjade harilik väärtus (KAHOS 2021, § 24 lg 4). Kui tasu eest omandamise puhul otsustab omandamise menetluse läbiviija, siis riigi huvi korral otsustab vahetamise valdkonna eest vastutav minister (KAHOS 2021, § 3). Vahetamise puhul lisandub menetluse protsessi veel kooskõlastus vahetatava riigimaa valitsejaga enne pakkumuse esitamist, samuti tuleb vahetatava riigimaa kohta teha kinnisasja vajalikkuse väljaselgitamise päring (RVS 2018, § 96) ning enne vahetuse otsustamist võib osutuda vajalikuks vahetatava riigimaa üleandmine ühelt ministeeriumilt teisele. Selliste lisaetappide läbimine nõuab rohkem bürokraatiat ning pikendab oluliselt menetluse ajalist kulgu.

Kohaliku huvi korral on nii tasu eest omandamine kui ka vahetus kohaliku omavalituse pädevuses (KAHOS 2021, § 3). See tuleneb sellest, et üldjuhul on kohalikul tasandil avalikes huvides omandamise menetluse läbiviija sama asutus, kes valitseb vahetamiseks soovitud maad. Kinnisasjade vahetamise puhul makstakse täiendava tasuna ainult asjaajamishüvist (KAHOS 2021, § 24 lg 2).



Joonis 4. Kinnisasjade vahetamise protsessietapid (autori joonis)

Riigi maakorraldus viiakse ellu MaaKS-is sätestatud korras (KAHOS 2021, § 25). Maakorraldustoimingud, mida saab rakendada riigi maakorraldusena avalikes huvides maade omandamiseks, on kinnisasjade osade vahetamine, piiride muutmine ning ümberkruntimine. Riigi maakorralduse protsess on välja toodud joonisel 5. Nimetatud omandamise võimalus erineb eelmistest kõige enam. Kõige olulisem erisus seisneb selles, et maakorralduse ellu viimiseks ei ole tarvis sõlmida notariaalset lepingut, kuna selle käigus ei toimu AÕS-i tähenduses kinnisasja käsutamist. Selle asemel käsitletakse seda kui haldustoimingut (Rennu 2018). Kui maakorralduse käigus siiski ilmneb vajadus sõlmida uus piiratud asjaõiguse leping, tuleb see sõlmida notariaalselt enne maakorraldustoimingu lõpetamist. Hindamise puhul on maakorralduse aluseks kinnisasjade harilik väärtus. Kui uute, moodustatavate kinnisasjade väärtused erinevad varasemast, siis toimub maakorralduse osaliste vahel hüvitamine enne kinnistamisavalduse esitamist. Riigi maakorralduse puhul esitab vajaliku kinnistamisavalduse maakataster (MaaKS 2018, § 11 lg 4).



Joonis 5. Riigi maakorralduse protsessietapid (autori joonis)

Juhul kui kokkuleppemenetluses ei ole võimalik maad omandada, otsustab valdkonna eest vastutav minister sundvõõrandamine (Rennu 2018). Sundvõõrandamise otsuses tuleb lahti kirjutada kõik asjaolud ning põhjendused, miks kinnisasi sundvõõrandatakse (KAHOS 2021, § 29). Sundvõõrandamise puhul makstakse omanikule välja omandatava kinnisasja tasu (hüvitusväärtus) ning asjaajamisega seotud kulude hüvitis (KAHOS 2021, § 17). Sundvõõrandamisel KAHOS-ega määratud motivatsioonitasu ei maksta, kuna see on täiendav hüvitis kokkuleppe saavutamise eest.

1.3. Tee projekteerimine ja maakorraldus

Uute joonobjektide ehitamise juurde kuulub maa omandamine. Sõltumata maa omandivormist (era-, riigi- või munitsipaalomand) tuleb enne rajatise ehitamist olemasolevast katastriüksusest avalikes huvides omandatav maa välja jagada ning era- ja munitsipaalomandi puhul riigi omandisse saada. Katastriüksuse jagamine toimub MaaKS-i alusel. Jagamise kui maakorraldustoimingu elluviimiseks on tarvis koostada jagamise plaan (MaaKS 2018, § 13 lg 2). Joonobjektide projekteerimisel jagamise plaane ei koostata, kuna katastriüksuse jagamine on üks maade omandamise protsessi etappidest ning seega on see omandamise menetluse läbiviija pädevuses (KAHOS 2021, § 10 lg 4). Tee ehitusprojektile esitatavate nõuete määru järgselt lisatakse tellija nõudmisel ehitusprojekti juurde krundijaotuskava, mille alusel määrab projekteerija kindlaks konkreetse kinnisasja omandamise plaani (Tee ehitusprojektile ... 2020, § 32). Varasemalt kehtinud määrus

sätestas täpsemad nõuded krundijaotuskava koostamisele. Krundijaotuskava koosnes asukoha skeemist, kooskõlastuste tabelist ning kooskõlastuse lehest. Krundijaotuskava tuli kooskõlastada ka omandatava kinnisasja omanikuga. Asukoha skeemi juures toodi välja projektlahendust iseloomustav informatsioon, mis tähendas, et kinnisasja omanik oli projekteerimise etapis osaliselt kaasatud (Tee ehitusprojektile ... 2015, § 33). Seega on projekteerimise etapis puudutatud isikute poolt olnud võimalik teha ettepanekuid projekti muutmiseks. Hetkel kehtiv määrus sätestab, et krundijaotuskava koostatakse tellija nõudmisel. Määruse seletuskirjas tuuakse välja, et krundijaotuskava pole üldkohustuslik ning tuleb koostada vajadusel (vajadus kinnisasja jagada või seada piiratud asjaõigus). Samuti on välja toodud, et krundijaotuskavade koostamise (sh kooskõlastamise) nõudeid on vähendatud ning need annab ette samuti tellija (Majandus- ja taristuministri ... 2019). Seega on puudutatud isikute kaasamise võimalust projekteerimise juurde mõnevõrra vähendatud. Hetkel kehtiva määruse kohaselt on tee ehitusprojekti muudatuse tegemise pädevus tellijal. Projekti muudatus võib olla tingitud võimalikest tee ehitusprojekti vigadest ja ebatäpsustest ning ehituse käigus ilmnenud asjaoludest, mis välistavad tee ehitusprojekti toodud lahenduse realiseerimise või muudavad selle ebamõistlikult kulukaks. Muudatuse ettepaneku saab esitada asjassepuutuv isik koos põhjendustega (Tee ehitusprojektile ... 2020, § 11 lg 3). Praktikas tähendab see seda, et kui ehituse käigus ilmnevad asjaolud, mis tekitavad vajaduse projekti muutmiseks, siis tuleb vastav muudatusettepanek esitada omanikujärelevalve tegijale. Omanikujärelevalve tegija ülesandeks ei ole tehnilise lahenduse sobilikkuse hindamine, kuid määrusest tulenevalt on omanikujärelevalve tegijal õigus teha tellijale ettepanekuid ehitusprojekti esitatud lahenduste muutmise algatamiseks (Omanikujärelevalve tegemise kord 2015, § 4 lg 6).

1.4. Rail Baltica projekt

Rail Baltica raudtee on suuremahuline taristuprojekt, mille eesmärk on liita Balti riigid Euroopa raudteevõrguga (Pomykala 2018). Projekti eesmärk on rajada nelja riiki (Poola, Leedu, Läti, Eesti) läbiv raudtee, mis hõlbustaks kauba ning reisijate liikumist Ida- ja Kesk-Euroopa suunal. Käesolevaks hetkeks on Rail Baltica projektiga seotud riikide majandused oluliselt kasvanud, mis tekitab suurenenud vajaduse kiireks ja jätkusuutlikuks transpordiks. Projekti realiseerides peaks oluliselt vähenema autotranspordi kasutus, mis on keskkonnale

ning taristu hooldusele suurema kahjuga transpordiliik (Hilmola 2011). Hilisemalt on projektiga osaliselt liitunud ka Soome, kes on saanud Rail Baltica osanikuks. Eesti ja Soome vahel on sõlmitud transpordiprojektide osas ühiste kavatsuste protokoll, mille järgselt jätkatakse koostööd Rail Baltica osas (Eesti ja Soome ... 2021).

Rail Baltica projekt on kuni 85 protsendi ulatuses rahastatud Euroopa Liidu poolt. Käesoleval hetkel on Euroopa ühendamise rahastu poolt Rail Baltica rajamiseks ette nähtud 824 mln eurot, millest 235 mln eurot on kasutamiseks Eestil (Rahastamine 2021). Euroopa ühendamise rahastu on eelkõige transpordi-, telekommunikatsiooni- ja energiasektorites olevate uute taristute loomiseks või olemasolevate kaasajastamiseks rakendatav fond. Rahastamise tingimuste kohaselt võib Euroopa liidult saadud raha kasutada üksnes projekti jaoks abikõlblike kulude osas. Transpordisektorisse kuuluvate projektide puhul saab maade omandamise kulud katta Euroopa ühendamise rahastust (Euroopa ühendamise rahastu ... 2013, artikkel 7).

Rail Baltica projekt tekitab sellega seotud kinnisasjade maakasutusele otsese, kaudse või kombineeritud mõju. Otsene mõju tähendab konkreetset äralõiget kinnisasjast. Kaudne mõju tähendab, et kinnistust äralõiget teha ei tule, kuid projekti käigus jäävad ühte kinnistusse kuuluvad või ühe maakasutajaga olevad kinnisasjad kahele poole raudteed. Kombineeritud mõju puhul esineb ühe kinnistu või maakasutaja puhul mõlemad nähtused korraga. (Jürgenson jt 2017).

Varasemas uuringus on Rail Baltica raudtee eelprojektile põhinedes analüüsitud raudtee rajamisega kaasnevat mõju maakasutusele. Tulemused on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Rail Baltica raudtee maakasutuse mõju analüüs (Jürgenson jt 2017)

Mõju liik	Kinnistute arv
Otseselt mõjutatud kinnistute arv	615
sh kombineeritud mõjuga	375
Kaudselt mõjutatud kinnistute arv	59
Mõjutatud kinnistute arv kokku	674

Kuna varasem analüüs põhineb eelprojektile, siis võib eeldada et järgmistes projekteerimise etappides ning projektlahenduse detailsuse kasvades, suureneb ka projektiga mõjutatud kinnisasjade arv.

Rail Baltica projekti eeltööde raames on TTJA tellinud uuringu Rail Baltica raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele, milles anti ülevaade teiste riikide praktikatest ja tänasest Eesti õigusruumist. Uuringu tulemusena leiti, et Eesti õigusruum annab piisavalt võimalusi maade omandamisega kaasnevate kahjude kompenseerimiseks ning on üldiselt kooskõlas arenenud riikide praktikatega. Kuid samas toodi ka välja, et Eestis on kompenseerimine liigselt ühele poole kaldu (tasu eest omandamine) ning maakorralduse rakendamine avalikes huvides maade omandamisel on õiguslike regulatsioonide poolt ebaselge (Kinnisasja avalikes ... 2018).

2. METOODIKA JA ANDMED

Käesolev töö on kvalitatiivne uuring avalikes huvides maade omandamise ning maakorraldusega seotud protsesside analüüsimiseks. Uuringus lähenetakse protsessidele probleemipõhiselt. Analüüsi juures on kasutatud Maa-ameti avaandmeid, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti registrit, Riigi kinnisvararegistrit, varasemaid teadus- ja lõputöid, Rail Baltica eelprojekti, Riigihangete registrit, oksjonikeskkonda Timber ning Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemi. Dokumendianalüüs põhineb peamiselt varasemalt kehtinud ning hetkel kehtivate regulatsioonide analüüsil. Autori poolt koostatud joonised on tehtud programmiga MapInfo Professional. Peatükkides 3.1. ja 3.2. välja toodud probleemid on oma olemuselt sarnasemad, seega on nimetatud punktide analüüs sarnastel kriteeriumitel, mis põhinevad peamiselt maakorraldusnõuetel (MaaKS 2018, § 5). Peatükid 3.3. ning 3.4. eristuvad eelnevatest rohkem, seega on nimetatud peatükkides olev analüüs vastav kaasuse iseloomule. Kuivõrd käsitletud kaasused on oma olemuselt erinevad, viiakse iga kaasuse puhul läbi dokumendianalüüs, avamaks protsesside taustsüsteemi. Samuti on kaasuste analüüsis sarnaseks jooneks ruumianalüüs.

Peatükis 3.1 on võrreldud olukorda enne ja pärast avalikes huvides maa omandamist. Kaasuse objekt asub Järvamaal, Paide linnas, Mäo külas ning on seotud põhimaantee nr 2 Tallinn-Tartu-Luhamaa ümberehitusega. Tallinn-Tartu-Luhamaa teed on järk-järgult ehitatud neljarealiseks maanteeks. 2010. aastal toimus Järvamaal Mäo liiklussõlme ümberehitus, millega lahendati põhimaantee nr 2 Tallinn-Tartu-Luhamaa ja põhimaantee nr 5 Pärnu-Rakvere-Sõmeru ristumine (Virk 2012). M. Virk on enda magistritöö raames käsitlenud nimetatud liiklussõlme rajamisega kaasnenud maakorralduse probleeme. Näitena on välja toodud Paide linnas (2012. aastal Paide vald), Mäo külas asuv Tulbi kinnisasi, mille puhul omandati maad avaliku huvi ulatusest rohkem. M. Virgi magistritöö andmetel on teada, et enamomandamine toimus omaniku soovil, kuna lahustüki edaspidine kasutamine oli omaniku hinnangul ebaotstarbekas. Analüüsis käsitletakse kinnisasja tükeldumist ning omandiõiguste muutumist. Kirjeldatakse kinnisasja kasutamist enne ja pärast projekti elluviimist. Antakse ülevaade enamomandatud maa edasisest haldamisest ning vastavusest maakorraldusnõuetele. Samuti on pöördutud Transpordiameti poole saamaks kommentaar enamomandatud maade osas.

Peatükis 3.2. on kaasuse põhjal võrreldud olukorda enne ja pärast avalikes huvides maa omandamist. Kaasuse objekt asub Rapla maakonnas, Kehtna vallas, Lellapere külas ning on seotud Rail Baltica raudtee projektiga. Rail Baltica on Eestis hetkel kõige mahukam projekt, mille tarvis on maade omandamine aktiivselt toimumas. Rail Baltica raudtee on uus joonobjekt, mille ehituseks on tarvis maid omandada 911-st maaüksusest, millest eraomandis on 651 maaüksust (Rail Baltica maade ... 2020). Seega on nimetatud projekti raames palju kinnisasjade tükeldumist ning sellest tulenenud probleeme. Analüüsis hinnatakse näite põhjal kinnisasja tükeldumist, moodustunud kinnisasjade vastavust maakorraldusnõuetele ning sobivust kinnisvaraturul kauplemisele. Analüüsile põhinedes antakse hinnang iseseisvale kasutusele. Peatükkides 3.1. ja 3.2. tehtud iseseisva kasutuse analüüsis on käsitletud metsamaad ja haritavat maad eri alustel.

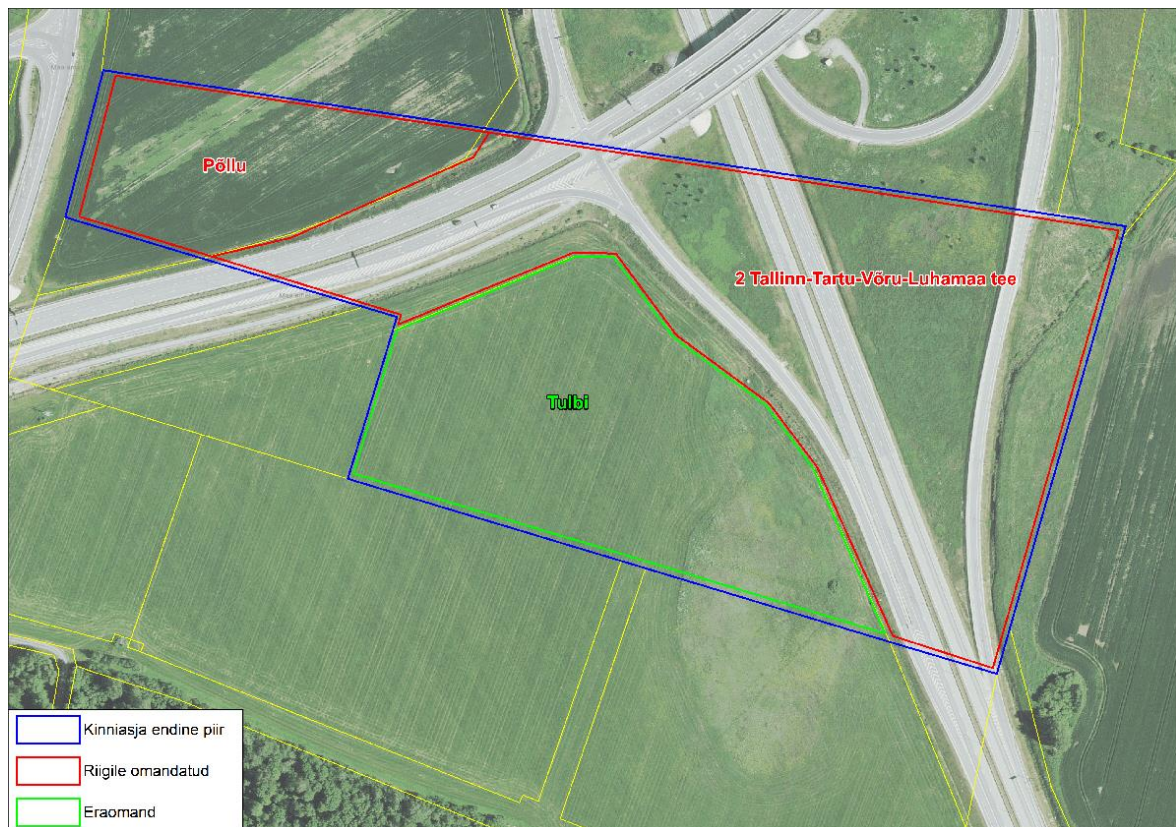
Peatükis 3.3. analüüsitakse maakorraldusnõuetega arvestamist joonobjekti ehitusprojekti krundijaotuskavade koostamisel. Antakse ülevaade kehtivast tee ehitusprojektile esitatavate nõuete määrusest selles osas, mis seotud krundijaotuskavade koostamisega. Probleemi ilmastamiseks on näitena välja toodud kaasus Rail Baltica raudtee eelprojektist. Analüüsis käsitletakse kaasuse põhjal omandamiseks määratud maaeralduste kuju vastavust maakorraldusnõuetele. Ehitusprojekti tellija poolt esitatud nõuete analüüsiks on Riigihangete registrist saadud näite puhul välja toodud olulisemad punktid, mis seonduvad maakorralduse ning krundijaotuskavade koostamisega.

Peatükis 3.4. kirjeldatakse olemasoleva joonobjekti jaoks vajamineva siilu omandamise protsessi. Näitena on välja toodud Järvamaal Paide linnas asuv Solli maaüksus, millest on 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa tee jaoks maad juurde omandatud. Analüüsitakse ribade omandamise protsessi hetkel kehtiva õiguse alusel ning bürokraatiarohke protsessi tekkimise põhjuseid. Lisaks tuuakse välja ka Vabariigi Valitsusele esitatud KAHOS-e muudatus, millega planeeritakse nimetatud kaasuse protsessi efektiivsemaks muuta.

3. TULEMUSED

3.1. Enamomandatav maa

Kinnisasja osalise omandamise puhul võib kinnisasi tükelduda selliselt, et ühte või mitut osa ei saa enam otstarbekalt kasutada. Vastavalt KAHOS-ele on kinnisasja omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või selle osa omandamist (KAHOS 2021, § 10 lg 1). Joonisel 6 on välja toodud Tulbi kinnisasja endine piir, eraomandisse jäänud osa ning riigile omandatud osad.



Joonis 6. Tulbi kinnisasjast riigile omandatud osad (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2021)

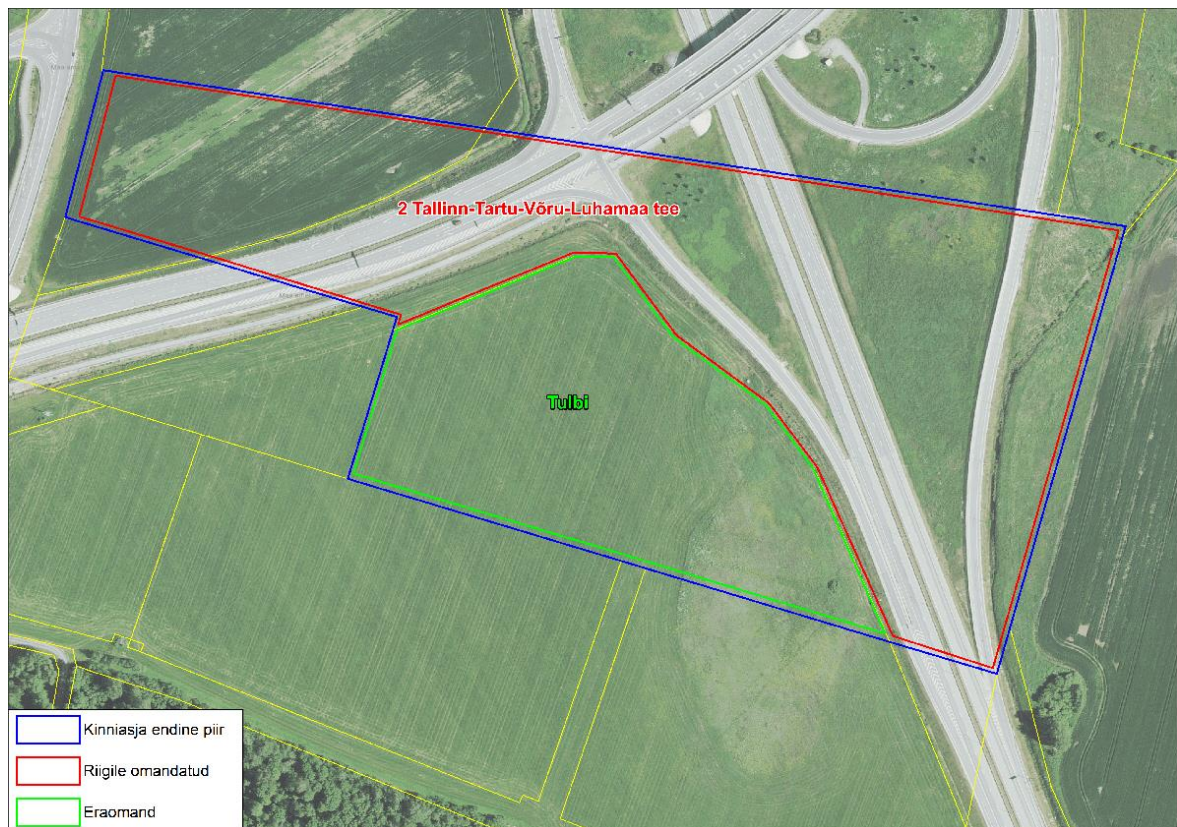
Algne Tulbi kinnisasi on käesoleval hetkel tükeldunud järgmiselt: Tulbi (katastritunnus 56502:002:0406, pindala 37 573 m², eraomand), 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa tee (katastritunnus 56701:001:0806 pindala 66 246 m², riigiomand), Põllu (katastritunnus 56701:001:0805, pindala 17 034 m², riigiomand). Tulbi kinnisasja pindala on enne projekti

elluviimist olnud 120 853 m², millest on riigile omandatud 83 280 m², mis tähendab, et Tulbi kinnisasi on oma pindalast kaotanud ligikaudu 69 %. Joonisel 7 on välja toodud Tulbi kinnisasja endine piir, mille taustaks on 2007. aasta ortofoto. Joonisel on näha, et juurdepääs kinnistule on olnud üle teiste kinnisasjade, kuna avalikult teelt Tulbi kinnisasjale mahasõitu ei ole. Samuti on näha, et ühtlane maakasutus on üle kinnisasja piiride, mis viitab sellele et maa tegelik kasutaja ei pruugi olla kinnisasja omanik.



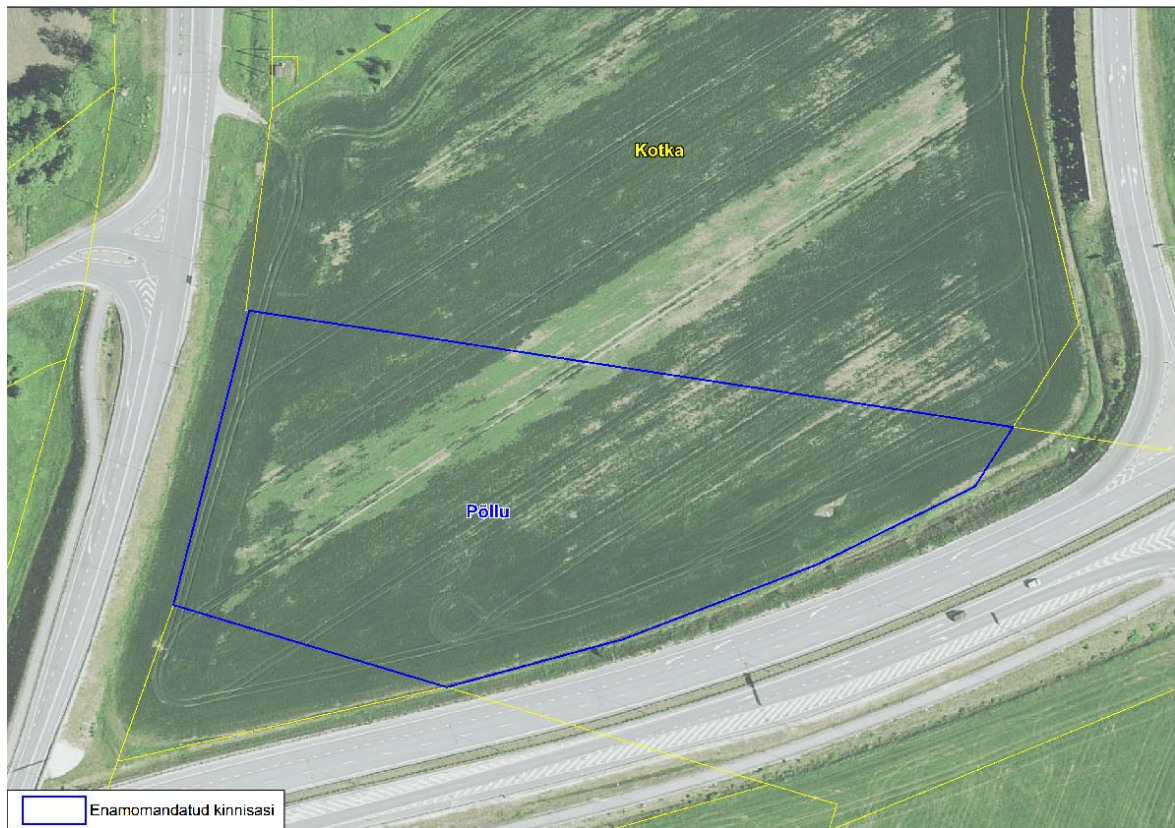
Joonis 7. Tulbi kinnisasja endine piir aastal 2007 (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2007)

Tulbi kinnisasjast avalikes huvides omandatud maa oli maakatastri andmetel üks tervik ajavahemikus 30.07.2008 kuni 23.11.2020. Seega eraomandist enam omandatud maa on olnud 12 aastat teemaa küljes (Joonis 8). Käesoleval hetkel Põllu kinnisasi teemaast välja jagatud ning registreeritud Riigi kinnisvararegistris koodiga KV88263. Vara valitseja on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, volitatud asutus Transpordiamet ning valitsemise eesmärk riigivõimu teostamine.



Joonis 8. Tulbi kinnisasjast riigile omandatud maa ruumikuju aastatel 2008-2020 (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2021)

Joonisel 9 on näha, et Põllu kinnisasi piirneb nii lääne kui ka kagu suunalt avaliku teega, kuid ainus juurdepääs jääb üle Kotka kinnisasja. Ortofotolt on samuti tuvastatav, et maa on kasutuses, kuid riigi kinnisvararegistri andmetel lepingulist kasutajat Põllu kinnisasjal ei ole. Samuti pole Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti avaliku kaardirakenduse järgselt Põllu kinnisasjale registreeritud põllumassiivi.



Joonis 9. Avalikust huvist enam omandatud maa (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2021)

Transpordiametist saadud infole tuginedes on enamomandatud maade tekkimise põhjuseks omanike soov võõrandada maad suuremas osas. Ühtlasi toodi välja, et tulenevalt ehitusprojekti ajakavast ja projekti elluviimiseks vajamineva maa ulatuse ebaselgusest (muudatused ehitusprojekti) on olnud otstarbekam omandada maad rohkem. Omandamise kokkuleppe mittesaavutamise korral tulnuks rakendada sundvõõrandamist, mis on oluliselt ajamahukam protsess. Projekti lõppedes mõõdetakse liigsed maa-alad eraldi kinnisasjadena välja ning antakse üle KEM-i valitsemisele, kes korraldab edaspidise maade haldamise.

Maakorraldusnõuete seisukohalt analüüsid on Põllu kinnisasja ruumikuju rahuldav, pindala jääb alla kahe hektari ning kinnisasja juurdepääs on üle teise kinnisasja. Turuväärtust analüüsid on ilma juurdepääsuta ning alla viie hektari suurused haritava maa kinnisasjad oluliselt madalama hinnaga. Haritav maa, mille pindala on rohkem kui viis hektarit ning juurdepääsutingimused kinnisasjale on head, on turul kõrgema ühikuhinnaga (Haritava maa ... 2019).

Autori hinnangul on selle kaasuse puhul rohkem omandamine põhjendatud. Põllu kinnisasja parim kasutus on autori hinnangul olemasolev maakasutus, seega võib Põllu kinnisasja

omandiõiguse vastu kõige enam huvi tunda Kotka kinnisasja omanik, kes kinnisasjade liitmise tulemusel saaks maatüki, mis vastaks maakorraldusnõuetele oluliselt paremini.

3.2. Katastriüksuse tükeldumine

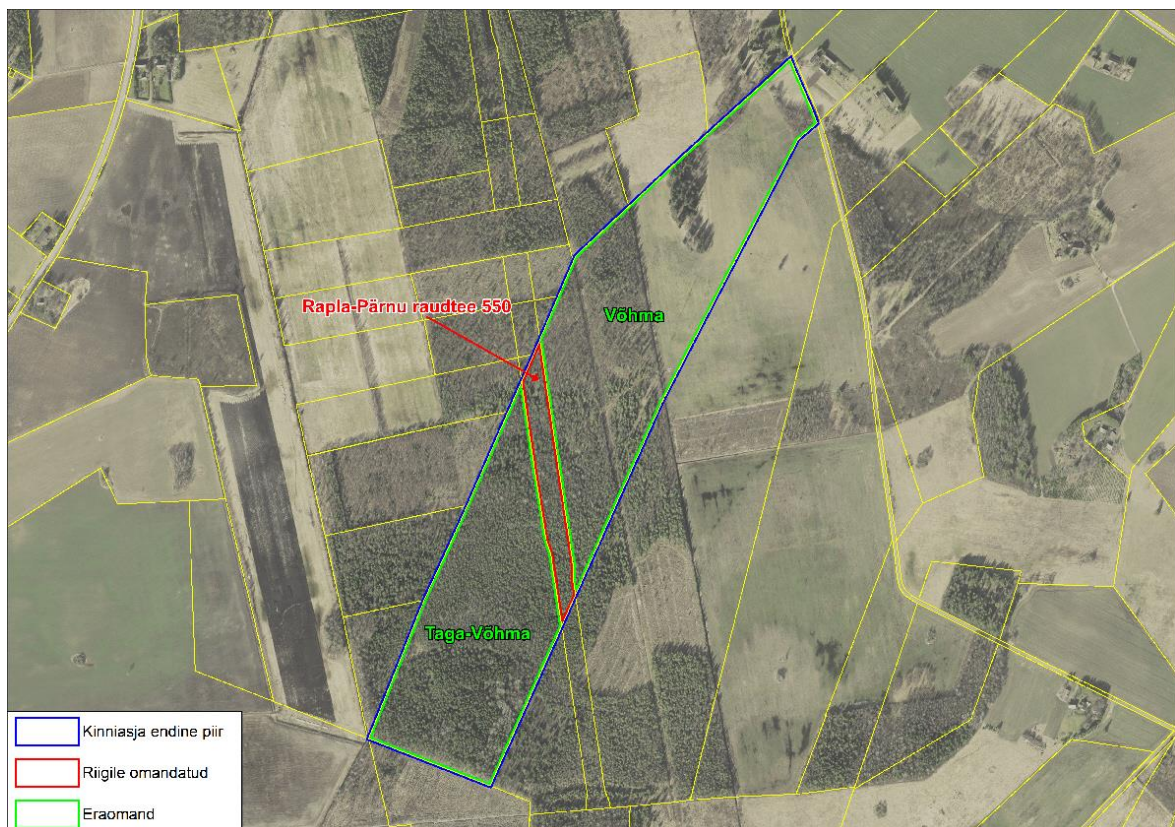
Uute joonobjektide ehituse tarvis on sageli tarvis omandada eramaid selliselt, et algne kinnisasi tükeldub. Vastavalt KAHOS-e § 10 lõikele 1 on omanikul õigus nõuda kogu kinnisasja või selle osa omandamist. Kuivõrd tükeldunud kinnisasja osade iseseiseva kasutuse hindamine on eri osapoolte puhul subjektiivne, tuleb omandamise läbiviijal järgida võrdse kohtlemise põhimõtteid (HMS 2019, § 107). Maa-amet on 01.07.2019 käskkirjaga nr 1-1/19/160 kinnitanud kinnisasja hüvitusväärtuse hindamise juhendi, mis tugineb KAHOS §-des 12-15 kehtestatud alustele ja täiendab standardit EVS 875-12:2016 Hindamine hüvitamise eesmärgil. Juhend on abivahendiks kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluste läbiviimisel ning aitab kaasa ühtse halduspraktika kujundamisele. Juhendi punktis nr 3.6.1. on välja toodud ka kahju hindamine kinnisasja tükeldumisel.

Sätetatakse järgmist: *Muul moel (näiteks tükeldumise, suuruse vähenemise, ebaotstarbeka kuju, senise kasutusotstarbe kaotamise, tehisobjektiga kaasneva mõju, visuaalse häiringu mõju, kitsenduste kaitsevööndi mõju tõttu) kinnisasja väärtuse vähenemine või kahju tekkimine tuvastatakse --- tulemusel. Kitsenduste või häiringute tekkimise eeldamisel tuleb maatüki kui terviku hindamisel nendega arvestada viisil ja mahus, millega turg arvestab ning analüüsida nende mõju ulatust.* (Kinnisasja hüvitusväärtuse ... 2019).

Seega võib töö autori hinnangul juhendist järeldada, et hüvitusväärtuse leidmise ühe komponendina on võimalik hinnata kinnisasjast tekkinud iseseisvate maaüksuste sobivust kinnisvaraturul kauplemiseks. Nimetatud juhend on eelkõige suunatud kutsetunnistusega hindajatele, kes omandamise menetluse läbiviija tellimisel viib läbi hindamise. Juhul, kui omandamise menetluses kutsetunnistusega hindajat ei kaasata või kaasatud hindaja eraldiseisvatele osadele iseseisvat kasutust ei määra, siis on kinnisasjast tükeldumise teel tekkivate osade iseseiseva kasutuse otsus menetluse läbiviija kaalutusõigus (HMS 2019, § 4).

Käesolevas peatükis analüüsiti Võhma kinnisasja osalist omandamist, mille puhul tekkis tükeldumine ning kahele poole joonobjekti jäid iseseisva kasutusega tükid. Osaline

omandamine viidi läbi Rail Baltica projekti raames. Uuritud Võhma kinnisasi asub Kehtna vallas, Lellapere külas (Joonis 10). Käesoleval hetkel on algne Võhma kinnisasi tükeldunud järgmiselt: Võhma (katastritunnus 29301:001:0243, pindala 22,14 ha, eraomand), Taga-Võhma (katastritunnus 29301:001:0244, pindala 16,00 ha, eraomand), Rapla-Pärnu raudtee 550 (katastritunnus 29301:001:0242, pindala 2,45 ha, riigiomand). Võhma kinnisasja pindala on enne omandamist olnud 40,59 ha, millest on riigile omandatud 2,45 ha, mis tähendab, et Võhma kinnisasi on oma pindalast kaotanud umbes 6 protsenti.



Joonis 10. Võhma kinnisasjast riigile omandatud osad (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2021)

Võhma kinnisasi on algselt olnud võrdlemisi suure pindalaga, mis on jaotunud kaheks enam-vähem samas suurusjärgus olevaks maatükiks. Juurdepääsu tingimused on halvenenud, kuna algselt on Võhma kinnisasjal olnud juurdepääs avalikult teelt, mis säilib ainult ühel osal kinnisasjast. Joonobjektist lääne suunas jääval lahustükil saab juurdepääs olema üle teiste kinnisasjade. Lahustükkide ruumikujusid analüüsid on olukord mõnevõrra halvem kui varem. Algne ruumikuju on olnud piklik, kuid kinnisasja suure pindala tõttu pole see autori hinnangul suureks takistuseks maa kasutamisel. Käesoleval hetkel on mõlema lahustüki ringpiiril teravnurgad, mis on maakorralduslikult ebapraktilised (Maasikamäe 2006).

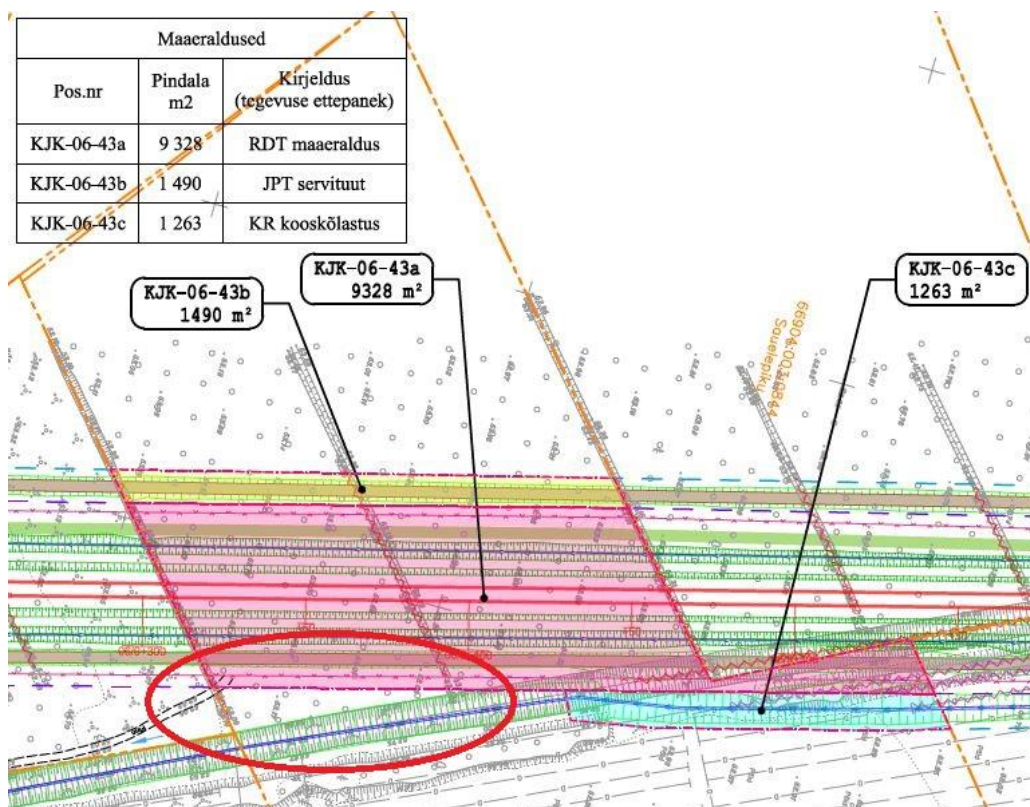
Autori hinnangul on Võhma kinnisasjast tekkinud lahustükid iseseisva kasutusega. Peamine argument selle väite kasuks on lahustükkide pindalad, mis on võrdlemisi suured. Arvestades asjaolu, et kõlvikuline koosseis kinnisasjadel on valdavalt metsamaa, tuleb analüüsis arvestada metsamaa turgu. Oksjonikeskkonna Timber 2020 aasta sõlmitud müügitehingute andmetest on näha, et kõige väiksem ilma avaliku tee juurdepääsuta kinnisasja pindala on olnud 0,85 ha (Lõppenud oksjonid 2020). Seega saab hinnanguliselt väita, et metsakinnisasjade turu olukorda arvestades on likviidsuse alumiseks piiriks umbes 1 ha sõltumata juurdepääsu olemasolust. Eeltoodut arvestades võib väita, et kinnisvaraturu aspektist vaadatuna algab metsakinnisasja iseseisev kasutus ligikaudu ühest hektarist. Kuivõrd metsakinnisasjade ja haritava maa turud on erineva iseloomuga, ei saa eelnevalt välja toodud metsakinnisasja iseseisva kasutuse piiri kohaldada haritavale maale.

3.3. Maakorraldus projekteerimisel

Tee ehitusprojektile esitatavate nõuete kohaselt on uue tee rajamiseks vajalik läbida järgmised ehitusprojekti staadiumid: eelprojekt, põhiprojekt ning tööprojekt. Iga järgneva staadiumiga suurendatakse teabe detailsust. (Tee ehitusprojektile ... 2020, § 3). Eelprojekti staadiumis on üldise nõudena välja toodud tee rajamiseks vajaliku maa määratlemine (Tee ehitusprojektile ... 2020, § 8). Omandamiseks vajalik maa tuuakse välja ehitusprojekti graafilises osas krundijaotuskavadena (Tee ehitusprojektile ... 2020, § 32). Krundijaotuskavad koostatakse iga kinnisasja kohta, tuues välja omandatavate osade pindalad ning ruumikujud. Nii eel-, põhi- kui ka tööprojekti graafilised osad koostatakse topograafilisele plaanile, mis tähendab, et joonistest peab olema näha ka olemasolev situatsioon maastikul. Käesoleva töö lisamaterjalides (Lisa 2) on välja toodud näide Rail Baltica raudtee eelprojekti krundijaotuskavast.

Krundijaotuskava koostaja on tee projekteerija, kelle ülesandeks on määrata maavajadus selliselt, et ehitise rajamiseks vajalik maa oleks piisav. Joonisel 11 väljatoodud näites on näha, et krundijaotuskava näeb ette omandamiseks raudtee maaeralduse pindalaga 9328 m². Ühtlasi on topograafilise plaani pealt nähtav, et raudtee maaeraldusega lõikub olemasolev kraav. Raudtee maaeralduse ning kraavi vahele jääb ebaotstarbeka kuju ning väikese pindalaga maa-ala (joonisel esile toodud punase ringiga), mis omandamisele ei kuulu ning

on edaspidi omaniku efektiivsest maakasutusest väljas. Hetkel kehtiva õiguse ning praktika põhjal peab eelnevalt välja toodud näite puhul maaomanik ise avaldama soovi ebaotstarbeka osa riigile võõrandamiseks, kuna omandamise menetluse läbiviijal pole seaduslikku alust avaliku huvi ulatuse muutmiseks. Selliste ilmsete ebaotstarbekate osade omandamise läbirääkimine on tülikas etapp omandamise menetluses ning tekitab liigset ajakulu.



Joonis 11. Väljavõte Rail Baltica raudtee eelprojekti krundijaotuskavast (Rail Baltica eelprojekt 2018)

Maakorralduse poolt on sellised olukorrad ebamõistlikud, kuna uued piirid ei kulge mööda looduslikke piire ning juurdepääs puudub. Samuti ei ole selliseid ebaotstarbeka kuju ning väikese pindalaga maa-alasid võimalik eesmärgipäraselt kasutada. Seega satuvad eraomanikud olukorda, kus osa eraomandisse jäävast kinnisasjast jääb sisuliselt omaniku kasutusest välja ning selle eest ei pruugita hüvitist maksta. Lisaks tekib küsimus, kas projekteerimisel on kaalutud ka olemasoleva kraavi ümberpaigutamist raudtee maaeralduse kõrvale ning sobivas kohas liita uus kraav vana kraaviga. Kuna näitena toodud krundijaotuskava koostamise taust pole töö autorile teada, ei saa ka erinevate projektlahenduste võimalusi analüüsida.

Käesoleva töö peatükis 1.3. on välja toodud, et nõuded krundijaotuskavade koostamiseks annab töö tellija. Riigihangete registris on leitav Riigitee nr 4 Tallinn – Pärnu – Ikla km 122,6 – 125,2 Sauga – Pärnu lõigu põhiprojekti koostamise hankedokumendid. Järgnevas loetelus on osaliselt välja toodud hanke tehnilises kirjelduses olevad punktid, mis on seotud maakorralduse või krundijaotuskavadega (Riigitee nr 4 ... 2021):

- 4.2.13. Mõõdistada ja kanda plaanile kõik leitud piirimärgid ja Maa-ameti geoportaalist vektorkujul kättesaadavad katastriüksuste piirid. Koostada piiriandmete aruanne, milles esitada muuhulgas piiriprotokollide andmed ja hinnang piiriandmete täpsustamise vajaduse kohta. Koostada tabel piirnevate maaüksuste andmetega (kinnistusregistriosa number, katastriüksuse tunnus, katastriüksuse aadress), mõõdistusviisi (L-Est, plaanimaterjal jne) ja looduses olevate piiripunktide tähistuste kohta.
- 5.5.5. Juurdepääsud kinnistutele, võimalikud vajalikud ühendusteed ja kogujateed.
- 5.5.9. Selgitada vajamineva teemaa ulatus, krundijaotuskava koostamine.
- 7.1. Ehitustööde ja edasise teehooldusega arvestava tehniliselt vajaliku teemaa võõrandamise protsessi läbiviimiseks koostada krundijaotuskava.
- 7.2. Tehniliselt vajaliku teemaa määramist tohib teha ainult Maa-ametilt taotletud korrigeeritud piiriandmete alusel.
- 7.3. Krundijaotuskava koostamisel tuleb arvestada Transpordiameti ettepanekutega võõrandatavate alade määramisel ja töö vormistamisel. Täpsustavad nõuded krundijaotuskava koostamiseks esitatakse projekti koostamise käigus.
- 7.4. Krundijaotuskavas esitada äralõiked, servituutide ja kasutusõiguse seadmise alad ning projektiga ettenähtud tööd, mis kinnisasja omanike otseselt puudutavad (nt kinnisasjale juurdepääsu muudatused, sademevete ärajuhtimine, haljastuse või ehitiste likvideerimine, kitsendused jms).
- 7.7. Lisaks koostada joonised kõigi kinnistute osas, kus on planeeritud ehitustegevus, märkuste osasse pannakse kirja kinnistuga piirneval alal tehtavad tööd (sh võõrandamise vajaduse puudumisel). Projekteerija peab arvestama, et ta selgitab lahendust kinnistu omanikule, vajadusel ka kohapeal.

Loetelus välja toodud punktid põhinevad pigem projekti tehnilisele teostamisele ning konkreetseid viiteid maakorraldusnõuete järgimisele ei ole. Maaomaniku kaasamist samuti

otseselt nõutud ei ole, küll aga on projekteerijale ette nähtud selgitamiskohustus maaomanikule.

3.4. Joonobjektide tarvis ribade omandamine piiride muutmise teel

Üks tavapärasemaid situatsioone maade avalikes huvides omandamisel on olemasoleva tee laiendamise jaoks maa omandamine. Kuna sellistel juhtudel on maavajadus võrdlemisi väike, on kõige tõenäolisemaks kokkuleppemenetluste liikideks tasu eest omandamine või kiirmenetlus. Vastavad protsessiskeemid on eelnevalt välja toodud joonistel 2 ja 3.

Hetkel kehtiva õiguse kohaselt tuleb omandatavast kinnisasjast avalikes huvides vajaminev osa välja jagada ning moodustada uus katastriüksus, mis notariaalse lepinguga omandatakse riigile ning hiljem liidetakse olemasoleva teemaa katastriüksuse külge. Joonisel 12 on näha olukorda, kus eraomandis olevast Solli kinnisasjast (katastritunnus 56504:001:0262) on jagamise teel välja jagatud olemasoleva tee jaoks vajaminev 2 Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa tee katastriüksus (katastritunnus 56504:001:0263), mis on käesolevaks hetkeks ka riigi omandis. Selline protsess sisaldab liigset bürokraatiat, mis väljendub esiteks ajutise katastriüksuse loomises ning hilisemas katastriüksuste liitmises (2 maakorraldustoimingut) ning notariaalse lepingu sõlmimise vajaduses. Joonisel 12 olev olukord on ilmekas näide sellest, kuidas lõppeesmärgi saavutamise jaoks on tarvis teha veel üks maakorraldustoiming, mis on tee valitsejale tülikaks etapiks.

Selliste ribade omandamine oleks praegu kehtiva MaaKS-i alusel tehniliselt lihtsam lahendada piiride muutmise teel. See tähendab, et vajalik maa-ala liigutatakse teise katastriüksuse juurde ilma vahepealset osakrunti moodustamata. Samuti ei ole tarvis sõlmida notariaalset lepingut, kuna vajaliku kinnistamisavalduse esitab maakatastripidaja (MaaKS 2018, § 11 lg 4). Küll aga pole hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik sellise protsessi puhul maksta omanikule KAHOS-es ettenähtud täiendavaid hüvitisi, mis lisanduvad tasu eest omandamise korral (KAHOS 2021, § 25 lg 2). See tuleneb sellest, et KAHOS-e järgselt kuulub piiride muutmine riigi maaga riigi maakorralduse alla, mille puhul ei maksta täiendavaid hüvitisi. Põhjus, miks varasemalt pole ribade omandamistel lähtutud piiride muutmisest, seisneb selles, et varasemalt kehtinud MaaKS-i puhul tõlgendati piiride

muutmist kui omandi üleandmist, mis tähendas ka piiride muutmisel notariaalse lepingu sõlmimist. Samuti oli vana MaaKS-i puhul riigi roll ebaselge. Selline käsitus erineb maakorralduse algsest ideest, kus tuleks lõppeesmärgini jõuda võimalikult optimaalseid kulutusi tehes (Kinnisasja avalikes ... 2018). Hetkel kehtiva MaaKS-i puhul maakorraldustoimingute puhul ei ole tegemist AÕS-i mõistes kinnisasja käsutamisega, seega pole tarvis sõlmida ka notariaalset lepingut (Rennu 2018), ning samuti on sätestatud riigi maakorralduse mõiste.



Joonis 12. Solli kinnisasjast olemasoleva tee tarvis riba omandamine (autori joonis, aluskaart Maa-amet 2021)

Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemi on Keskkonnaministeeriumi poolt esitatud seaduseelnõu, millega on tehtud ettepanek täiendada KAHOS-e § 25 järgnevate lõigetega (Maa hindamise seaduse ... 2020):

- (3) Kinnisasja piiri muutmisel, kui sellega ei kaasne osade vahetamist, makstakse maakorralduse osalisele kinnisasjast tehtava äralõike eest tasu ja käesoleva seaduse §-s 15 nimetatud täiendavat hüvitist. Motivatsioonitasu makstakse äralõike tasu alusel.

- (4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul jääb äralõike eeldatav tasu alla 0,3-kordset Statistikaameti avaldatud eelneva aasta keskmist brutokuupalka, makstakse äralõike eest käesoleva seaduse § 23 lõikes 2 nimetatud kiirmenetluse tasu ja käesoleva seaduse §-s 15 nimetatud täiendavat hüvitist.

Muudatuse tulemusena saaks ühepoolse piiride muutmisena tasuda omanikule KAHOS-es ette nähtud motivatsioonitasu, seejuures hoides kokku aega ning menetluskulusid. Analüüsi tulemusena saab väita, et ajaliselt lühikese perioodi jooksul (KAHOS-e kehtestamisest alates) on protsessides juba leitud aspekte, mille muutmiseks on vajadus.

4. ARUTELU

Käesolev peatükk on üles ehitatud töös uuritud kaasuste põhjal ning käsitleb peatükkides 3.1. - 3.4. saadud tulemusi ning nende täiendavat arutelu.

Peatükkides 3.1. ja 3.2. on probleemi laiemaks taustaks uue joonobjekti rajamisega kaasnev kinnisasja tükeldumine. Tükeldumise esinemisel on omandamise menetluse läbivõimistel suur tõenäosus maakonflikti tekkeks. Konflikt seisneb täpsemalt selles, et maaomaniku nägemus kinnisasja mõne osa kasutusvõimalustest ning -efektiivsusest ei ühti menetluse läbiviija seisukohtadega. Omanik võib enda majandustegevust või maakasutust arvestades hinnata kinnisasja mõne osa muutumist väärtusetuks. Samas pole omandaja eesmärk osta maad, mis pole projekti elluviimiseks vajalik ning tükeldunud kinnisasja osadele jääb alati mingisugune turuväärtus. Omandaja seisukohast aitab enamomandamise otsustamisele kaasa hüvitusväärtuses sisalduvate kaasnevate kahjude hindamine ja hindaja argumendid. Juhul kui kinnisasja osa omandamisega kaasnev hüvitusväärtus ületab kogu kinnisasja turuväärtuse, oleks õigustatud omanikupoolne nõue võõrandada maad rohkem, kuna see oleks kuluefektiivsem. Siinjuures on oluline roll menetleja kaalutlusel, milles tuleks eeltööde etapis iseseisvalt hinnata võimalikke kaasnevaid kahjusid ning eksperthindaja kaasamisel need hindamise lähteülesandes välja tuua. Kui omandamise menetluses on kasutatud eksperthindajat, kes leiab kinnisasja omandamisega kaasneva hüvitusväärtuse ning samuti analüüsib allesjäävate osade iseseisvat kasutust, on menetluse läbiviijal lihtsam omandamise läbivõimistele juures tõendatud argumentidele tugineda. Käesoleva töö peatükkides 3.1. ja 3.2. on autor analüüsinud kaasuste näitel tükeldunud kinnisasjade iseseisvat kasutust, tuginedes MaaKS-is sätestatud maakorraldusnõuetele, ning vastavust kinnisvaraturul realiseerimiseks.

Peatükis 3.1. kirjeldatud kaasuse analüüsis on analüüsitud haritava maa tükeldumist ning hinnatud enamomandatava maa kasutust. Haritava maa puhul saab analüüsis kõige otstarbekamalt kasutada pindala, kuju ning juurdepääsetavust. K. Luik on oma bakalaureusetöös välja toonud haritava maa väärtuse seosed juurdepääsust ning pindalast. K. Luige töö tulemustele tuginedes saab väita, et haritava maa ühikuväärtus on suurem, kui

avalik tee on lähedal (Luik 2015). Samuti on 2019. aasta Maa-ameti haritava maa turuülevaatest näha, et pindalalt alla viie hektari jäävate haritavate maade ühikuhinnad on madalamad (Haritava maa ... 2019). Haritava maa puhul võib samuti kaaluda erinevat lähenemist juriidilise ja füüsilise isiku omandis oleva maa iseseisvale kasutusele. Samuti on oluline ära märkida, et füüsilise isiku omandis olev maa võib olla mõne juriidilise isiku kasutuses.

Näitena võib tuua olukorra, kus füüsilise isiku omandis olev haritav maa on kasutuses omaniku enda huvides, mitte kasumi teenimise eesmärgil, ning maa tükeldub selliselt, et teisele poole trassi jääb piisava suuruse ja hea kujuga maa osa, mille juurdepääs saab olema projektlahenduse järgi omanikule ebasobiv nii tee pikkuse kui ka transpordivõimaluste osas. Sellisel juhul pole omaniku perspektiivist vaadates enam võimalik maad tema tegevust arvestades jätkusuutlikult kasutada. Samas on teisele poole trassi jääv kinnisasi kinnisvaraturul hea likviidsusega, seega ka iseseisva kasutusega ning ei kuulu omandamisele. Võib väita, et omanikul on võimalus teisele poole trassi jääv kinnisasi müüa ning osta endale sobivamas asukohas uus maa. Kuid seejuures tuleb arvestada, et kinnisvaraturul pole alati sobiva asukohaga maad pakkumisel ning ostu-müügi tehingutega kaasnevad lisakulud. Põllumajandusettevõtete puhul ei pruugi olla juurdepääsu pikkuse osas väga suurt probleemi, kuna maad haritakse suurtes mahtudes ning transpordikulud on niigi märkimisväärsed. Pigem on esmatähtis see, et juurdepääs oleks üldse olemas. Põllumajandusettevõtetal on oluline nende maafondi suurus, mille alusel on neil õigus ka taotleda toetusi (Pindalatoetused ja ... 2021), seega võib-olla ettevõtte huvides maafondist kaotada nii vähe kui võimalik ning riigile võõrandatava osa eest saada hüvitist maana.

Eeltoodule põhinedes ei saa ega ole ka mõistlik haritava maa puhul konkreetset iseseisva kasutuse piiri määrata, kuna iga omandamise menetluse asjaolud võivad olla kardinaalselt erinevad. Küll aga oleks mõistlik menetlustes käsitleda juriidilisi ja füüsilisi isikuid mõnevõrra erinevatel printsiipidel, kuna nende kahe grupi maakasutuse motiivid on pigem erinevad. Autori hinnangul on selline lähenemine vastav võrdse kohtlemise printsiibile ning proportsionaalsusele.

Transpordiametist saadud info kohaselt antakse enamomandatud maad üle KEM-ile, kes korraldab maade edaspidise haldamise. Riigi maade haldamisel lähtub KEM riigimaa reservina säilitamise ja tsiviilkäibesse suunamise põhimõtetest. Seega avalikes huvides

enamomandatud maad satuvad riigireservi ning Maa-ameti valitsemisele, kes omakorda sõltuvalt kinnisasjast omadustest ja kasutusvõimalustest säilitab maa riigireservis, suunab tsiviilkäibesse kasutamiseks või võõrandab omakorda erasektorile tagasi (Kinnisvara haldamine 2021).

Punktis 3.2. saadud tulemustest selgus, et metsamaa puhul oleks iseseisva kasutuse piiriks umbes üks hektar. Kinnisvaraturu analüüsis põhineti oksjonikeskkonnas Timber 2020. aastal toimunud oksjonitele. Siinjuures tuleb ära märkida, et metsaoksjonite keskkondades on ostjateks tihti metsa majandamisega tegelevad juriidilised isikud. Seega võib töö tulemusena saadud metsamaa iseseisva kasutuse piir sobida juriidiliste isikute omandis olevate metsakinnisasjade omandamise juures. Metsavarumise, puidu ja puidu esmatööstustoodete müügiga tegelevad ettevõtted tegutsevad eelkõige kasumi teenimise eesmärgil. Seega võib järeldada, et metsafirmade esmane huvi on saada metsamaast tulu. Nimetatud eesmärgil ei ole juurdepääs kinnisasjale tingimata esmatähtis, kuna kinnistul tuleb käia harva ning naaberkinnisasjade omanikega on võimalik sõlmida kokkuleppeid kinnistule ligipääsemiseks. Pindala osas mängib peamist rolli puidu väärtus. Mida suurem on metsa pindalaühiku pealt saadav tulu, seda väiksemaks muutub kasumit tootva kinnisasja pindala. Seega kasvava metsa kõrgema väärtuse puhul muutuvad kinnisvaraturul atraktiivsemaks ka sellised kinnisasjad, mida varem ei ostetud.

Kui analüüsida füüsilise isiku metsakasutust, siis eraisikud kasutavad metsa ka teistel eesmärkidel, näiteks küttepuidu varumine isiklikuks tarbeks, marjade ja seente korjamine, jalutamine, stressi maandamine jne (Eesti metsa abiks 2021). Võimalik on ka omaniku emotsionaalne side metsaga, kui metsamaa on põlvkondade kaupa ühe suguvõsa omandis olnud. Füüsilisest isikust metsakinnistu omaniku puhul võib muutuda kriitilisemaks faktoriks sobivate juurdepääsutingimuste olemasolu ning pindala võib jääda teisejärguliseks. Seega kui lähtuda eraisiku metsamaa kasutusvõimalustest, siis peatükis 3.2. saadud iseseisva kasutuse piir ei pruugi kohalduda füüsilise isiku omandis oleva metsamaa kasutusele. Nimetatud kasutuseesmäärke ei saa kindlasti kohaldada kõikide füüsilistest isikutest metsakinnisasjade omanike jaoks. Mets on ka eraisiku jaoks investeringuks ja võimalikuks tuluallikaks. Seega on oluline eraisiku omandis oleva metsakinnisasja omandamise läbirääkimistel selgitada välja omaniku seisukohad maakasutuse osas ning omandamisel võiks läheneda pigem subjektikeskselt.

Subjektikeskne lähenemine võib omakorda kaasa tuua eraomanike poolt pahatahtlikke manöövreid. Võimalik ohukoht seisneb selles, et juba algatatud menetluse käigus vahetatakse kinnisasja omanikku selliselt, et riigilt oleks võimalik nõuda rohkem hüvitisi või pidurdada omandamise menetluse kulgu. KAHOS sätestab, et menetluse läbiviija võib kinnistusregistrile esitada avalduse omandamise märkuse sisse kandmiseks (KAHOS 2021, § 9). Nimetatud märke on informatiivne ning teeb kolmandatele osapooltele nähtavaks käimasoleva omandamise menetluse, kuid ei keela kinnisasja omanikku kinnisasja kolmandale osapoolle võõrandada (Kinnisasja avalikes ... 2018). Väljatoodud pahatahtliku stsenaariumi korral võiks regulatsioonis olla menetlejal võimalus lisada kinnisasjale ka keelumärke, mida rakendada kui omanikupoolne menetluse takistamine või manipuleerimine leiab tõendust.

Peatükis 3.3. saadud tulemustest on näha, et valmis krundijaotuskavadel võivad esineda olukorrad, mis muudavad osa eraomaniku kinnisasjast kasutamatuks. Nagu töö teoreetilises osas on välja toodud, ei pruugi maaomanik näha planeeritavat projektlahendust enne, kui projekt on valmis, ning ehituse käigus projektimuudatuste sisse viimine on komplitseeritud protsess. Eeltoodud olukordade vältimiseks ning omandamise protsessi kiirendamiseks aitab kaasa krundijaotuskavade koostamise juures maakorraldusnõuetega arvestamine, mille käigus on võimalik ilmselgelt ebaotstarbekad osad omandamisele kuuluvate maaeralduste sisse arvestada või siis muuta projektlahendust selliselt, et maaomanik oleks minimaalselt mõjutatud (olemasolevate kraavide ümberehitus, looduslike piiride ja kinnisasja parima kasutusega arvestamine). Ehitusobjekti projektlahenduse kavandamisel lähtutakse ka majanduslikust aspektist, et ehitus ei oleks liiga kallis. Siinjuures võivad jääda arvestamata asjaolud, et projektlahendus, mis on ehitusmahtudelt kõige soodsam, võib kaasa tuua ulatuslikuma kahjude hüvitamise maade omandamiste juures ning läbirääkimistele või sundvõõrandamisele kuluv aeg hakkab takistama ehituse graafikus püsimist.

Töö autor on täiendavalt uurinud Tallinna Tehnikaülikooli (Teedehituse ja geodeesia õppekava 2021) kui ka Tallinna Tehnikakõrgkooli (Teedehituse õppekava 2021) teede ehituse erialade õppekavades olevate õppeainete nimekirja ning saanud tulemuseks, et nendes ei leidu maakorraldusega seonduvat kursust. Seega võib järeldada, et valdav osa Eesti teede projekteerijatest pole maakorraldusega õpingute raames kokku puutunud. Autori hinnangul pole see ka tingimata vajalik, kuna ehitusprojekti koostamise juures oleks maakorraldusnõuetega arvestamine pigem väike osa kogu projekteerimise protsessist.

Reaalprojekt OÜ-st saadud info kohaselt lähtutakse projekteerimisel töö tehnilisest nõuetest ja tellija poolt esitatud ettepanekutest. Ühe võimaliku lahendusena võiks kaaluda projekteerimise meeskonna juurde maakorraldaja kaasamist, kes jälgiks maa parima kasutuse säilimist omanikele allesjäävatel kinnisasjadel. Maakorraldus, planeerimine ja joonobjektide projekteerimine on autori hinnangul valdkond, mille täiendavat uurimist võiks jätkata, kuna avalikele allikatele tuginedes pole kättesaadav piisavalt palju infot, mis võiks anda põhjanevaid tulemusi.

Rail Baltica projekti puhul on veel oluline ära märkida, et Euroopa ühendamise rahastu poolt finantseeritakse raudtee rajamiseks abikõlbulikud kulud, mis tähendab, et abikõlblikuks saab pidada üksnes raudtee- ja selle teenindusrajatiste ehitamiseks vajalikku maad. Seega kui Rail Baltica projekti puhul omandatakse maad omaniku nõudmisel rohkem, siis see osa tuleks katta riigi enda vahenditest, mistõttu on maaomanikku minimaalselt mõjutav projektlahendus ka projekti tellijale teatud mõttes soodne. Riigieelarveliste joonobjektide rajamisel on rahastuse kontroll riigi enda käes, seega on ka otsuste tegemine mõnevõrra paindlikum.

Peatükis 3.4. on kirjeldatud kaasuse põhjal, kuidas varasem praktika on muutumas palju kiiremaks ning väiksema bürokraatiaga protsessiks. Analüüsis on välja toodud eelnõu KAHOS-e § 25 muutmiseks, mis võib esialgu tekitada küsimusi, miks alles nüüd selline näiliselt lihtne muudatus sisse viiakse. Autori hinnangul on põhjus selles, et maaga seonduv õigusruum oli pikalt ilma kardinaalsete muutusteta. Regulatsioonide uuendamiseks ei olnud ka piisavat motivaatorit, mis survestaks avalikku sektorit maaga seotud õigusaktide uuendamiseks või ka täiesti uue seaduse kirjutamiseks (KAHOS-e loomine). Nagu töö peatükis 1.4. on välja toodud, tuli tugevam surve regulatsioonide kaasajastamiseks Rail Baltica projektist, mis tekitas vajaduse omandada palju eraomandis olevaid kinnisasju lühikese perioodi jooksul. Varasemate regulatsioonide puhul oldi olukorras, kus peamiseks kokkuleppemeetmeks oli tasu eest omandamine ning muud kokkuleppemeetmed olid teoreetiliselt teostatavad, kuid praktikas vähe kasutust leidnud. Seega oli suur tõenäosus paljude maakonfliktide tekkeks omandamiste protsessis, mis oleks endaga kaasa toonud tõenäoliselt suurema arvu sundvõõrandamisi, kui hetkel kehtivas õigusruumis tekkida võib. Maa-ametist saadud informatsioonile tuginedes on käesoleva töö kirjutamise hetkel Rail Baltica projekti tarvis viidud lõpuni vähemalt 150 eraomandis olnud kinnisasja omandamise menetlust, millest kahel juhul on tulnud otsustada sundvõõrandamine. Võrdluseks saab tuua

Mäo liiklussõlme ümberehituse, mille raames tuli eraomandisse kuuluvate kinnisasjade omandamise menetlused läbi viia 40 kinnistu puhul. Nendest omandamistest kaheksal korral tuli otsustada sundvõõrandamine (Virk 2012).

KAHOS-e loomisega kaasnes kokku 27 seaduse muutmine, mis olid KAHOS-ega seotud (Kinnisasja avalikes ... 2018). Eeltoodut kokku võttes võib väita, et Rail Baltica projekti mõjul on Eestis toimunud märkimisväärne areng maaga seotud regulatsioonide uuendamisel. KAHOS-e jõustumise tulemusena saab väita, et hetkel kehtivad regulatsioonid on paremini kooskõlas FIG-i suunitlustega, kuna Rail Baltica näitel on sundvõõrandamiste osakaal omandamise menetluste hulgas vähenenud. Täiendavate uuringutena võiks tulevikus teha statistilisi uuringuid omandamiste menetluste kohta, mille raames saaks läbi viia täpsemaid analüüse kokkuleppemenetluste protsessides.

JÄRELDUSED

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja tuua valik maakorraldusega seotud probleeme, mis kaasnevad avalikes huvides maade omandamisega. Käesolev peatükk on kokkuvõtlik osa töö tulemustest ja täiendavast arutlust, millest on toodud välja kõige olulisemad aspektid ning võimalikud ettepanekud protsesside arendamiseks ning tulevikus planeeritavate teadus- või uurimistööde koostamiseks

Sõltumata maa kõlvikust (metsamaa või haritav maa) võiks kinnisasjade tükeldumise puhul läheneda pigem subjektikeskselt ning maade omandamise puhul lähtuda omaniku maakasutusest. Tükeldunud kinnisasjade vastavust maakorraldusnõuetele on hinnatud ning arutelu tulemusest võib samuti järeldada, et maatüki edasine hea kasutus sõltub osaliselt ka omaniku motiividest. Tükeldunud kinnisasja osade iseseisva kasutuse konkreetse piiri määramise vajadust ei ole mõistlik teha, seega antud pädevus võiks jääda menetluse läbiviijale kaalutlusotsusena. Kuna töös käsitleti tükeldumist maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjade osas, siis teiste sihtotstarvete analüüsiks tuleks läbi viia täiendavad uuringud.

Maaomaniku kaasamist joonobjekti projekteerimise juurde on vähendatud ning projektimuudatuste ettepanekute protsess on muutunud tülikamaks. Töö käigus saadud tulemustes ei tuvastatud projekteerimise juures maakorraldaja otsest kaasamist. Samuti on osad tehnilised tingimused ja ettepanekud projekteerijale esitatud töö tegemise käigus, mis võivad projektide lõikes veel omakorda erineda. Joonobjektide projekteerimise juures võiks kaaluda maakorraldusnõuete arvestamisega suuremal määral, et maaomanikule ei tekiks ebaotstarbekaid maa-alasid, mis omandamisele ei kuulu. Maakorralduse ja projekteerimise seoste uurimine on autori hinnangul valdkond, mida võiks kindlasti täiendavalt uurida, kuna potentsiaalsetest tulemustest võib leida probleeme, mida seni ei teata.

Töö viimases osas analüüsitud ribade omandamise protsessis on leitud, et praegune praktika on bürokraatiarohke ning vastav seadusemuudatuse ettepanek on juba esitatud. Rail Baltica projekt on tekitanud olulise surve seadusandjale regulatsioonide uuendamiseks, millest

tulenevalt loodi KAHOS. KAHOS-e kehtestamisega muudeti täiendavalt veel 27 seadust, mille hulgas oli ka MaaKS, mida muudeti suurel määral. Uute regulatsioonide puhul on avalikes huvides maade omandamise praktika alles välja kujunemas, kuid õigusruum on oluliselt selgem. Samuti on juurde tekkinud riigi maakorralduse mõiste, mis aitab kokkuleppemenetluste võimaluste valikus pakkuda omanikele reaalselt elluviidavat maakorraldust raha eest omandamise asemel. Rail Baltica projekti jaoks seni omandatud kinnisasjade näitel on näha, et lõpule viidud menetlustest on sundvõõrandatud kinnisasjade osakaal palju väiksem kui varasemalt uuritud Mäo liiklussõlme ümberehituse omandamise menetlustes esines. Kuna KAHOS-e praktikat on veel vähe kogunenud, on tulevikus võimalik teha täiendavaid analüüse kokkuleppemenetluste protsesside uurimises ning arendamises.

Kuna maade avalikes huvides omandamine on iga ühiskonna lahutamatu osa, on oluline, et omandamisega seotud protsessid toimuks osapooltele (maaomanik ja -kasutaja, omandaja, projekteerija) võimalikult sobival viisil. Omandamise protsessis on tõenäosus ka maakonfliktide tekkeks, seega nendes protsessides tuleks kriitiliselt jälgida ka maakorraldusega seonduvat. Uues õigusruumis on käesolevaks hetkeks veel vähe maatoimingutega seotud praktikat, seega on käesolevas töös käsitletud teemadel võimalik jätkata täiendavate uuringutega.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele. (2015). – *Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti rakendusuuringu keskus Centar OÜ*. [<http://www.railbaltic.info/et/materjalid/uuringud-ja-analueuesid>] (05.05.2021).
- Bärg, P.** (2018). Tee ehitamiseks vajaliku maa hankimise mõju maa kasutamise tingimustele. (Magistritöö). Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituut. Tartu.
- Chan, N.** (2003). Land Acquisition Compensation in China – Problems & Answers. – *International real estate review*. Nr. 6 (1). [<https://www.gssinst.org/irer/wp-content/uploads/2020/10/vol-6-land.pdf>] (13.05.2021).
- Eesti ja Soome leppisid kokku transpordiprojektide koostöös. – *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium*, 26.04.2021. [<https://www.mkm.ee/et/uudised/eesti-ja-soome-leppisid-kokku-transpordiprojektide-koostoos>] (13.05.2021).
- Euroopa ühendamise rahastu loomise määrus nr 1316/2013. (vastu võetud 11.12.2013). – *Euroopa liidu teataja* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R1316-20180802&from=EN>] (22.04.2021).
- Haldusmenetluse seadus. (vastu võetud 06.06.2001, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 15.03.2019). – *Riigi Teataja* [<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019055>] (20.05.2021).
- Haritava maa 2019. aasta turuülevaade. (2019) – *Maa-amet*. [https://www.maaamet.ee/sites/default/files/content-editors/kinnisvara/haritava_maa_turuulevaade_2019.pdf] (01.05.2021).
- Hiiumaa looduskaitseobjektid. (2012) – *Keskkonnaamet* [https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/public/Keskkonnaharidus/trykised/Hiiumaa_est.pdf] (11.05.2021).
- Hilmola, O-P.** (2011). Rail Baltica Influence Area: State of Operating Environment. LAPPEENRANTA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY. Research Report Nr. 236.
- Jürgenson, E.** (2007). Maa omandamine üldistest huvidest tulenevalt. – *Geodeet*. Nr 35.
- Jürgenson, E., Maasimakäe, S.** (2008). The Voluntary and Compulsory means of Land Acquisition for Public Needs. *Compulsory Purchase and Compensation in Land Acquisition and Takings. Papers from the seminar held at the Helsinki University of Technology TKK*

September 6-9, 2007, B123. Koost. Kauko Viitanen, Ibimina Kakulu. Helsinki University of Technology, pp. 42–54.

Jürgenson, E., Maasikamäe, S., Sikk, K. (2017). Uuring: Rail Balticu mõju maaomandile ja põllumajanduslikule maakasutusele. – Eesti Maaülikool.

[https://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/4589/RB_uuring_EMU.pdf?sequence=1&isAllowed=y] (15.05.2021).

Kalbro, T., Lind, H. (2007). Compulsory Purchase: Reasonable and Fair Compensation. –

Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research, Nr 4(1).

[<https://journal.fi/njs/article/view/1662>] (04.04.2021).

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. (vastu võetud 06.06.2018, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.01.2021). – *Riigi Teataja* [<https://www.riigiteataja.ee/akt/110122020012>] (03.04.2021).

Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus 598 SE. (2018). – *Riigikogu*

[<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4bf419b9-13c1-4e3d-9c3a-923356d542ad/>] (16.04.2021).

Kinnisasja hüvitusväärtuse hindamise juhend. (2019) – *Maa-amet*.

[https://www.maaamet.ee/sites/default/files/content-editors/maa_hindamine/kinnsivara_huvitisvaartuse_hindamise_juhend.pdf] (05.04.2021).

Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. (vastu võetud 22.06.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.03.2017). – *Riigi Teataja* [<https://www.riigiteataja.ee/akt/125012017008>] (04.04.2021).

Kinnisvara haldamine. (2021). – *Maa-amet*. [<https://www.maaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/kinnisvara-haldamine>] (20.05.2021).

Koijtjärvi, K. (2016). Katastriüksuste piiride määramise probleemid. (Magistritöö). Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituut. Tartu.

Krinal, M. (2018). Maakorraldusseaduse muudatused. – *Maa-amet*.

[https://www.maaamet.ee/sites/default/files/content-editors/maakataster/maakorraldusseaduse_muudatused_okt_2018.pdf] (07.05.2021).

Luik, K. (2015). Haritava maa hinda mõjutavad tegurid Eestis 2013.-2014. aastal. (Bakalaurusetöö). Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituut. Tartu.

Lõppenud oksjonid. (2020) - *Oksjonikeskkond Timber.ee*.

[<https://oksjonid.timber.ee/ajalugu/kinnistud?years=2020&sort=areaAscending>] (12.04.2021).

- Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (2020). – *Eelnõude infosüsteem*. [<https://eelnoud.valitsus.ee>] Dokumendi number: 1-4/20/5517. (10.04.2021).
- Maakorraldusseadus. (Vastu võetud 25.01.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.07.2014). – *Riigi Teataja* [<https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014005>] (10.04.2021).
- Maakorraldusseadus. (Vastu võetud 25.01.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.07.2018). – *Riigi Teataja* [<https://www.riigiteataja.ee/akt/MaaKS>] (10.04.2021).
- Maasikamäe, M.** (2006). Land Fragmentation and the Need for the Land Consolidation in Estonia – Estonian University of Life Sciences.
[http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/reu/europe/documents/LANDNET/2006/Estonia.pdf] (18.05.2021).
- Madise, Ü.** (2017). Maakorraldustoimingute regulatsioonist – *Õiguskantsler*.
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Maakorraldustoimingute%20Regulatsioonist.pdf] (18.05.2021).
- Majandus- ja taristuministri määruse „Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded“ eelnõu seletuskiri. (2019) – *Eelnõude infosüsteem*. [<https://eelnoud.valitsus.ee>] Dokumendi number: 19-1094/01. (10.05.2021).
- Omanikujärelevalve tegemise kord. (vastu võetud 02.07.2015 nr 80, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 06.07.2015). – *Riigi Teataja*. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/103072015027>] (19.05.2021).
- Pindalatoetused ja MAK loomatoetused 2021. (2021). – *Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooniamet*. [<https://www.pria.ee/toetused/pindalatoetused-ja-mak-loomatoetused-2021-uldinfo>] (20.04.2021).
- Pomykala, A.** (2018). Rail Baltica – the Project of the century. – *Technika Transportu Szynowego*. Nr. 4. [<https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-773237ac-322d-4e16-b6f7-f0f59ee4beeb/c/Pomykala1TTS4en.pdf>] (09.05.2021).
- Rahastamine. (2021) – *Rail Baltica*. [<https://www.railbaltica.org/et/rail-baltica-sajandi-projekt/rahastamine/>] (09.05.2021).
- Rail Baltica eelprojekt. (2018) – *Tarbijakaitse ja Tehnilise järelevalveamet*. [<https://www.ttja.ee/rbfiles/>] (20.03.2021).
- Rail Baltica maade omandamine kestab Eestis 2022. aastani. (2020) – *Rail Baltic Estonia*. [<https://rbestonia.ee/uudis/rail-baltica-maade-omandamine-kestab-eestis-2022-aastani/>] (09.05.2021).

- Rennu, T.** (2018). Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – *Õiguskeel*, Nr 4.
[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/triinu_rennu_kinnisasja_avalikes_huvides_omandamise_seadusest.pdf] (10.04.2021).
- Riigitee nr 4 Tallinn – Pärnu – Ikla km 122,6 – 125,2 Sauga – Pärnu lõigu põhiprojekti koostamine. (2021). – *Riigihangete register*. [<https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/procurement/2868272/general-info>] (16.05.2021).
- Riigivaraseadus. (vastu võetud 25.01.1995, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 01.07.2018). – *Riigi Teataja*. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/RVS>] (14.04.2021).
- Reynolds, S.** (2010). Before eminent domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good. – *The University of North Carolina Press*. (13.05.2021).
- Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded. (vastu võetud 02.07.2015 nr 82, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 06.07.2015). – *Riigi Teataja*
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/103072015029>] (20.04.2021).
- Tee ehitusprojektile esitatavad nõuded. (vastu võetud 09.01.2020 nr 2, muudetud, täiendatud, viimati jõustunud 23.11.2020). – *Riigi Teataja*
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/120112020004>] (20.04.2021).
- Teedehituse ja geodeesia õppekava. (2021). – *Tallinna Tehnikaülikool*.
[https://ois.ttu.ee/portal/page?_pageid=37,674560&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_action=view&p_fk_str_yksus_id=50007&p_kava_versioon_id=50359&p_net=internet&p_lang=ET&p_rezhiim=0&p_mode=1&p_from] (23.04.2021).
- Teedehituse õppekava. (2021). – *Tallinna Tehnikakõrgkool*.
[<https://tahvel.edu.ee/#/curriculum/1218/version/3809>] (23.04.2021).
- Viitanen, K., Falkenbach, H., Nuuja, K.** (2010). Compulsory Purchase and Compensation: Recommendations for Good Practice. Copenhagen: - *FIG Publication*. Nr. 54
[<http://www.fig.net/pub/figpub/pub51/figpub51.pdf>] (27.04.2021).
- Viitanen, K., Kakulu, I.** (2008). Compulsory purchase and compensation in land acquisition and takings. – *Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja*. Nr B123. (27.04.2021).
- Villemson, K.** (2016). Tartu linna idapoolse ringtee postimaja liiklussõlme rajamisega seotud maakorralduslikud probleemid. (Magistritöö). Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituut. Tartu.
- Virk, M.** (2012). Tee ehitamiseks vajaliku maa hankimise probleemid. (Magistritöö). Eesti Maaülikooli metsandus- ja maaehitusinstituut. Tartu.

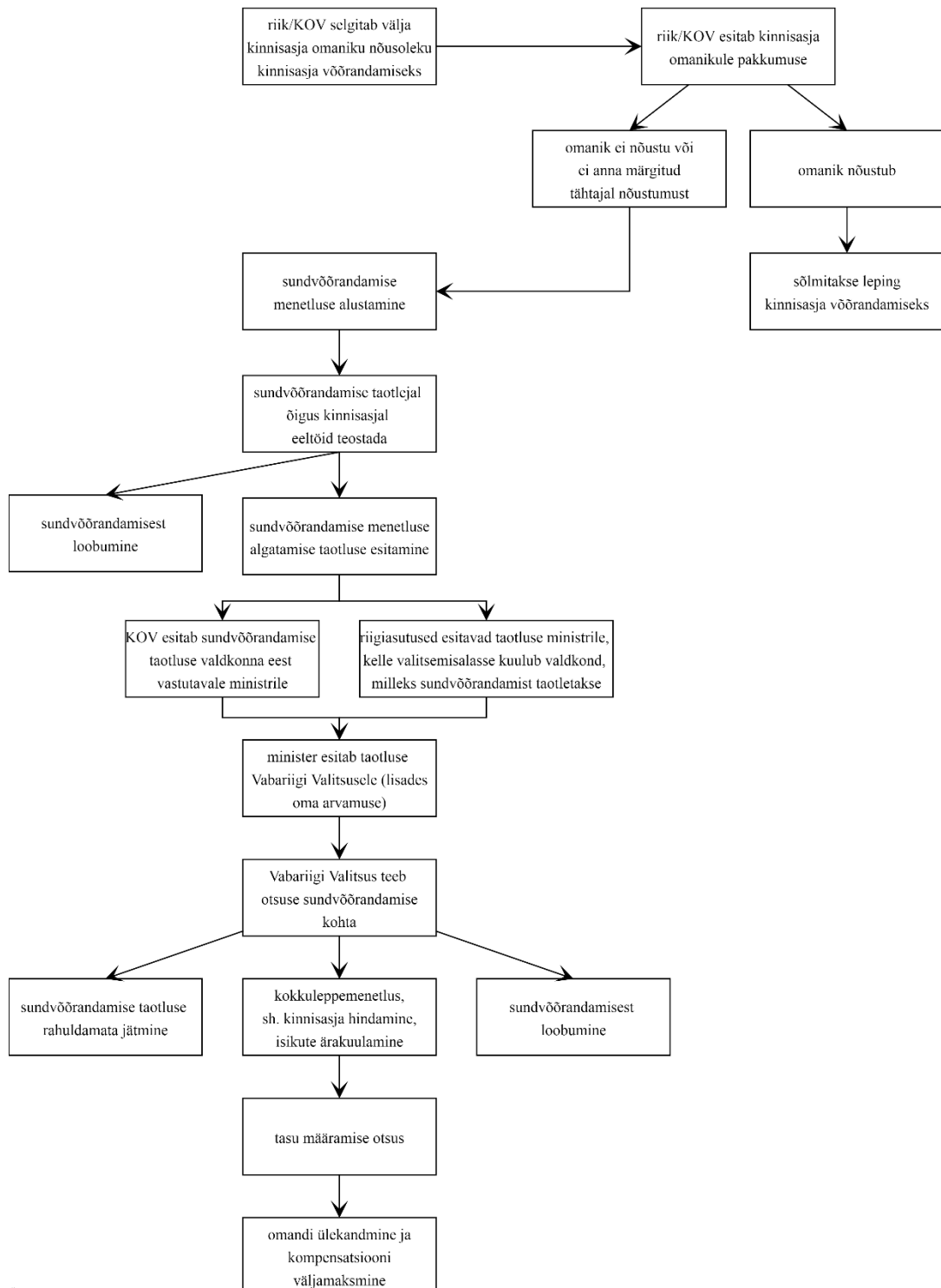
Voss, W. (2010). Compulsory Purchase in Poland, Norway and Germany: Part Germany - XXIV
FIG International Congress.

[http://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts03f/ts03f_voss_4220.pdf] (27.04.2021).

LISAD

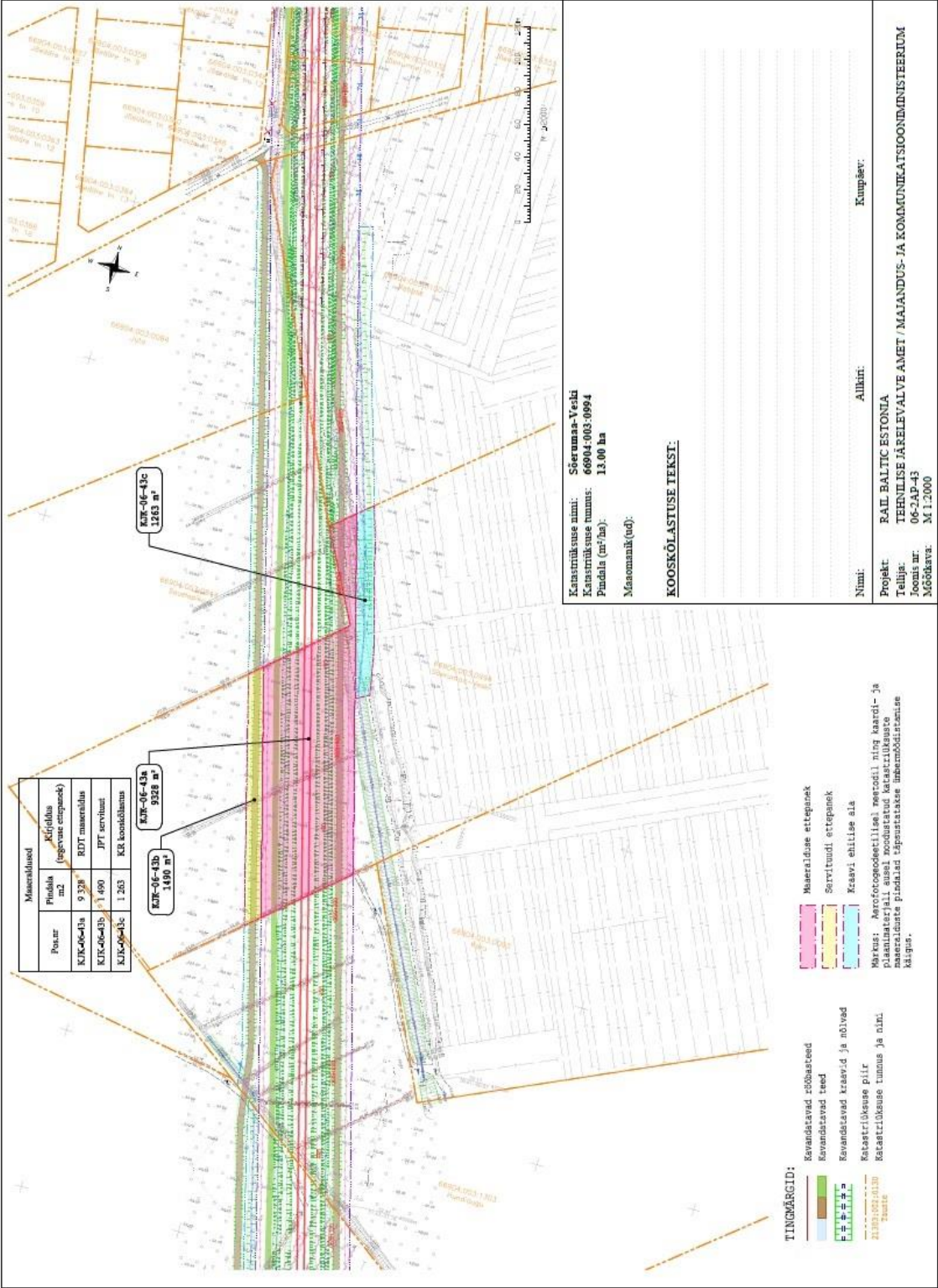
Lisa 1. KASVS järgne sundvõõrandamise protsess

Autor Laanmets 2017



Lisa 2. Rail Baltica raudtee eelprojekti krundijaotuskava

Rail Baltica eelprojekt 2018



**Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks
ning juhendaja(te) kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, Märt Torop,
(sünnipäev 01/08/1991 39108016532)

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud lõputöö
Maakorralduse probleemid avalikes huvides maade omandamisel,
mille juhendaja on Siim Maasikamäe,
 - 1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,
 - 1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja
 - 1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega
isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor

(allkirjastatud digitaalselt)

Juhendaja kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta

Luban lõputöö kaitsmisele.

Siim Maasikamäe

(allkirjastatud digitaalselt)